



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

사회학 박사 학위논문

신사회적 위험과 복지국가
재구조화 연구, 1985-2010

2017년 8월

서울대학교 대학원

사회학과

양종민

신사회적 위험과 복지국가 재구조화 연구, 1985-2010

지도교수 장 덕 진

이 논문을 사회학 박사 학위논문으로 제출함
2017년 6월

서울대학교 대학원
사회학과
양 종 민

양종민의 박사 학위논문을 인준함
2017년 7월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

<국문초록>

신사회적 위험과 복지국가 재구조화 연구, 1985-2010

서울대학교 대학원 사회학과
양종민

본 연구는 사회적 위험 양상의 변화에 따른 복지국가의 점진적인 재조정과정이 어떻게 복지국가 변화의 궤적에 중대한 영향을 미치는지를 경험적으로 분석함으로써 복지황금기 시기의 복지 모델이 그대로 유지되고 있는지, 아니면 새로운 유형으로 재편되고 있는지를 분석하고 있다. 특히 1980년대 중반이후부터 2010년까지의 복지제도 변화를 두 가지 다른 분석방법으로 측정하고 결과를 비교함으로써 통계적 분석방법과 역사제도적인 맥락을 고려한 사례분석이 가지고 있는 각각의 장점을 부각시키고 단점을 보완하려고 한다. 한편 복지국가 유형화에 대한 기존의 접근들은 복지 모델 간의 차이를 극대화하는 경향이 강하기 때문에 의미 있는 작은 변화를 제대로 포착하지 못하고 있다. 이러한 경우 복지국가를 발전시켜 나가는 과정에서 있어 초기 제도적 조건이 서구의 복지국가들과 달랐던 복지국가 후발주자들은 기존의 분석 방법을 통해서도 유의미한 함의를 얻기 어렵다. 본 논문에서는 점진적이지만 중대한 제도변화에 대한 가능성을 인정하고 이러한 의미 있는 작은 변화를 포착함으로써 사회적 위험 양상의 변화에 대응해 복지제도를 발전시켜 나가야 하는 한국 사회에 정책적 함의를 제공하고자 한다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

우선 시퀀스분석의 결과 자유주의 레짐과 보수주의 레짐의 분화가 나타나고 있다. 자유주의 레짐 국가들 중 독립된 집단으로 구분된 미국, 호

주, 일본은 탈상품화 혹은 이전의 사회적 위험을 해결하기 위한 정책을 나타내는 관대성지수를 가장 낮은 수준으로 유지하고 있으며 신사회위험과 관련된 적극적노동시장정책(Active Labor Market Policy, ALMP), 가족관련 정책 역시 모든 집단 중 가장 낮은 수준을 유지하고 있다. 지출 규모가 작기 때문에 복지재정의 확보를 의미하는 국민부담률 역시 가장 낮은 수준을 유지하고 있다. 반면 또 다른 자유주의 복지레짐 국가들인 뉴질랜드, 영국, 아일랜드의 경우 관대성지수와 국민부담률은 미국, 일본, 호주와 비슷한 수준이지만 ALMP 관련 지출을 1990년대 후반에 늘렸으며 최근에 축소하는 경향성을 보여주고 있다. 무엇보다도 이 집단의 두드러진 특징은 다른 자유주의 복지레짐 국가들보다 상대적으로 높은 수준의 가족관련 정책을 시행하고 있으며 1990년대 중반이후부터 전반적으로 지출수준을 확대하는 모습을 보여주고 있다는 점이다.

보수주의 레짐 역시 분화의 양상을 보여주고 있다. 우선 오스트리아, 벨기에, 프랑스는 북유럽 국가인 핀란드와 같은 집단으로 유형화되었다. 관대성지수가 중상수준을 유지하다 최근에는 북유럽국가들과 비슷한 수준으로 변화하고 있다. 가족관련 정책 역시 같은 보수주의 레짐 국가인 독일, 스위스, 네덜란드보다 한 단계 높은 수준을 유지하거나 더 증가하는 경향성을 보여주고 있다. 반면에 ALMP는 상대적으로 낮은 수준을 유지하고 있다. 한편 독일, 스위스, 네덜란드는 독립된 집단으로 분류되었는데 이들 국가들의 변화의 궤적은 동일한 보수주의 레짐 국가인 프랑스, 벨기에, 오스트리아나 북유럽국가들과는 다른 모습을 보여주고 있다는 측면에서 흥미롭다. 이들 국가의 가장 큰 특징은 일-가족 양립을 촉진하는 가족관련 지출은 규모가 작지만 ALMP는 북유럽국가들 다음으로 높은 수준을 유지하고 있다는 점이다. 그러나 2000년대 후반에 한 단계 하락하는 경향성을 보여주고 있다.

복지국가의 변화궤적에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보고 변화의 원인으로서 정당, 노조, 사용자단체와 같은 사회적 집단들의 조직화와 이들 간의 권력 관계가 어떻게 변화하고 있는 지 알아보기 위해 스웨덴, 독일, 영국을 대상으로 사례분석을 실시했다. 우선 스웨덴은 1980년대 중반 이

전부터 이미 다른 복지국가들에 비해 폭넓은 사회복지 혜택을 제공하고 있었으며 이를 완전고용과 높은 수준의 조세부담을 통해 유지할 수 있었다. 그러나 1970년대 오일쇼크가 발생하자 전후 복지황금기 시기와는 다른 방식의 정책적 대응의 압력에 직면했다. 첫 번째 국면에서는 기존의 사회정책을 확대하는 방식으로 대응했고, 두 번째 국면에서는 이중화가 심화되었으며, 마지막 국면에서는 근로연계복지(workfare) 혹은 재상품화(recommodification)가 강조되고 있다. 이와 같은 스웨덴의 복지제도 변화의 원인으로는 복지제도를 둘러싼 사회적 행위자들의 연합과 갈등관계의 변화를 들 수 있다. 1990년대 초반에 스웨덴에서 발생한 경제위기 이후 실업률이 급등하면서 재정의 압박이 심해지자 스웨덴 사민당은 이념적인 지향을 보수적인 성향으로 이동시켰으며 신자유주의 담론의 확산과 더불어 사용자단체의 요구에 좀 더 수용적으로 변했다. 또한 경제적 세계화와 산업구조의 재편과정에서 강화된 사용자단체의 지위와 상대적으로 내부적인 결속력도 약화되고 정치적인 영향력도 약화된 노조의 지위와도 밀접한 관련이 있다.

독일의 경우 처음에는 기존의 시스템을 계속해서 소진하는 방식으로 대응하다 1990년대 초반의 통일 이후 실업률이 급등하면서 하르츠개혁이라는 노동개혁을 추진하면서 고용보호와 사회보호의 수준이 이원화되는 이중화가 진행되었다. 최근에는 실업자들에 대한 책임과 의무를 강조하는 근로연계복지로의 경향성이 강해지고 있다. 독일의 복지제도 변화과정에서 노조, 사용자단체, 정당 간의 연합과 갈등의 관계가 중요한 영향을 미쳤다. 1990년대 이후 독일 기업의 경쟁력 확보와 관련된 신자유주의 담론이 확산되자 정당들은 사용자들의 요구를 수용하기 시작했다. 이와 더불어 핵심 산업의 노동자와 나머지 노동자들 간의 이중화 문제가 심화되고 정규직 일자리가 줄어들면서 노조의 정치적 영향력이 약화되자 상대적으로 사용자단체의 영향력은 갈수록 커져가고 있다. 이러한 사회적 집단들 간의 역학관계의 변화는 최근 근로연계복지를 강화하는 방식으로 복지제도의 변화를 촉진시키고 있다.

영국의 경우 1970년대 후반부터 실업률과 정부 부채와 관련된 경제적

문제에 직면하게 되자 기존의 사회혜택을 축소하는 방식으로 우선 대응했다. 그러나 소득불평등이 심화되고 사회적 배제의 문제가 공론화되면서 1997년에 정권을 잡은 신노동당정부는 ‘제 3의 길(Third way)’이라 불리는 활성화 정책 혹은 사회투자전략을 실행했다. 그러나 신노동당정부가 추진했던 뉴딜(New Deal) 프로그램은 2010년에 보수-자민당 연합정권이 들어서면서 근로연계복지로 정책적 지향이 바뀌었다. 영국의 복지제도 변화궤적에 있어 노조와 사용자단체의 대표성의 부재는 중대한 영향을 미쳤다. 영국의 노동조합은 산업 전반에 걸쳐 노동자계급의 이해관계를 대변하는 전국적인 조직이 아니었으며 사용자단체는 보수정당과 진보정당에 대한 선호에 따라 나뉘어졌다. 비록 1997년에 출범한 신노동당정부가 대처정권부터 이어져온 보수당 정권의 억압적인 사회적 파트너와의 관계맺음을 철폐하려는 노력을 보였지만 탈규제적인 산업관계(industrial relations) 시스템을 개혁하지 못했다.

분석결과를 바탕으로 볼 때 본 연구의 이론적·방법론적 기여는 다음과 같다. 우선 1980년대 이후 복지제도의 변화를 분석하는 데 있어 점진적인 변화의 양상을 측정할 수 있는 두 가지 다른 분석방법을 통해 복지황금기에 형성된 세 가지 복지레짐은 유지되고 있는지 아니면 중대한 변화를 겪고 있는지를 경험적으로 검증하였다. 둘째로 사회적 위험 양상의 변화에 대응하여 복지국가란 어떤 모습으로 대응하고 있는지에 대해 경험적인 분석과 사례분석을 통해 구체적으로 살펴보고 있다. 이 연구에서는 이중화, 사회투자전략, 근로연계복지라는 세 가지 유형의 정책적 대응이 반드시 레짐 별로 부합하지 않고 여러 범주에 걸쳐 변화가 진행되고 있음을 경험적으로 입증하였다. 마지막으로 이 연구는 방법론적인 측면에서 최근에 논란이 되고 있는 복지국가의 변화를 어떻게 측정할 것인지에 대한 방법론적 논쟁에 기여를 하고 있다. 시퀀스분석을 통해 복지국가 간의 변화과정 전체의 궤적을 비교함으로써 변화의 맥락을 반영하고 있으며 이를 바탕으로 기존의 복지레짐은 유지되고 있는지 아니면 재편되고 있는지를 경험적으로 분석하였다. 특히 다채널 시퀀스분석(multi-channel sequence analysis)을 통해 사회적 위험의 양상의 변화에

따른 복지국가의 대응과정에 대해 구사회위험과 신사회위험과 관련된 정책, 그리고 복지재정의 변화의 궤적을 모두 고려하여 복지국가의 변화를 분석하고 있다.

주제어 : 점진적이지만 중대한 제도변화, 복지레짐, 신사회위험, 역사적 제도주의, 시퀀스분석, 역사제도적 사례연구

학 번 : 2009-30819

목 차

제 1 장 서론	1
1. 문제 제기	1
2. 연구의 쟁점	8
3. 연구의 구성	11
제 2 장 복지국가 모델에 대한 논의와 비판	13
1. 복지 황금기 시기의 복지국가 모델	13
2. 복지레짐 연구에 대한 비판과 보완	17
3. 변화의 궤적을 반영한 복지국가 모델 분석의 필요성	24
제 3 장 제도변화의 측면에서 복지국가 모델의 변화	33
1. 역사적 제도주의 관점에서 비교복지국가연구	33
2. 복지국가 변화에 대한 경로의존적 접근	40
3. 복지국가 변화에 대한 점진적이지만 중대한 변화의 강조	45
4. 소결	52
제 4 장 사회적 위험 양상의 변화와 정책적 대응방식	54
1. 새로운 사회적 위험의 출현 및 국가별 현황	54
2. 사회적 위험에 대한 복지국가의 정책적 대응방안	61
1) 이중화(Dualization)	64
2) 사회투자전략(social investment strategy)	67
3) 근로연계복지(workfare)	70

3. 소결	73
 제 5 장 자료 및 분석방법	 77
1. 연구자료	77
2. 분석방법	80
1) 비교복지국가연구에서의 양적 분석방법	80
2) 시퀀스분석의 개념과 비교복지국가 연구에의 적용	92
 제 6 장 시퀀스분석 결과 및 해석	 100
1. 전체 시퀀스의 경향성과 집단분류	100
2. 집단 별 지표들의 변화궤적의 특징	103
3. 소결	120
 제 7 장 복지국가 변화에 대한 사례연구	 125
1. 스웨덴 사례연구	125
1) 변화 이전의 복지모델의 특징	125
2) 변화의 국면 1: 기존 시스템의 유지 및 확대	131
3) 변화의 국면 2: 복지제도의 이중화	138
4) 변화의 국면 3: 근로연계복지(workfare)의 강화	143
5) 변화의 원인: 정당-노조-사용자 단체 간 연합구조의 변화	148
2. 독일 사례연구	153
1) 변화 이전의 복지모델의 특징	153
2) 변화의 국면 1: 기존 시스템의 소모 및 구사회정책의 재조정	160
3) 변화의 국면 2: 복지제도의 이중화	166
4) 변화의 국면 3: 근로연계복지(workfare)로의 변화	172
5) 변화의 원인: 정당-노조-사용자 단체 간 연합구조의 변화	178

3. 영국 사례연구	182
1) 변화 이전의 복지모델의 특징	182
2) 변화의 국면 1: 구사회정책의 재조정 및 기존 혜택의 축소	187
3) 변화의 국면 2: 사회투자전략으로의 재편	192
4) 변화의 국면 3: 근로연계복지(workfare)의 강화	199
5) 변화의 원인: 낮은 수준의 노조와 사용자단체의 조직화	200
4. 소결	203
 제 8 장 결론 및 합의	 211
1. 연구결과의 요약	211
2. 논문의 기여	220
2. 논문의 합의	227
 참고문헌	 233
 <부록 1> 적극적노동시장의 항목별 지출 변화	 262
<부록 2> 사회·경제·인구학적 변화가 스웨덴의 1970년 수준에 도달한 시점	 263
<부록 3> 군집분석 결과의 집단분류를 위한 통계적 검증 ...	264
<부록 4> 복지국가 유형화에 대한 선행연구들	265
 Abstract	 271

표 목 차

<표 3-1> 역사적제도주의, 합리적 선택 제도주의, 사회학적 제도주의의 특징	37
<표 3-2> 제도변화의 다섯 가지 유형	47
<표 3-3> 점진적인 제도변화의 유형	48
<표 4-1> OECD 국가들의 새로운 사회적 위험과 관련된 지표들, 1985-2015	60
<표 5-1> 비교복지국가연구에서의 대표적인 양적 분석방법들	84
<표 6-1> OECD 국가들의 항목별 조세규모의 변화 (GDP 대비 %), 1985-2010	119
<표 7-1> 복지황금기의 스웨덴 사회정책(1950~1970년대)	131
<표 7-2> 영국의 주요 사회보장 프로그램의 급여수준 (남성노동자의 평균소득 대비 %)	184

그 림 목 차

<그림 2-1> OECD 18개 국가의 지표 별 평균 순대체율(net replacement rate), 1955-2005	25
<그림 2-2> OECD 32개 국가의 지표 별 관대성지수, 1971-2010	26
<그림 2-3> 복지레짐별 관대성지수의 변화, 1971-2010	28
<그림 4-1> 사회적 위험의 양상에 따른 정책 조합	62

<그림 5-1> 최적화매칭 계산 방법 예시	89
<그림 5-2> 변화의 궤적에 대한 예시	91
<그림 6-1> 지표별 전체 시퀀스	101
<그림 6-2> 시퀀스분석결과를 기반으로 한 군집분석 결과	103
<그림 6-3> 집단별 시퀀스의 특징	104
<그림 6-4> 집단별 관대성 지수	107
<그림 6-5> 집단별 적극적노동시장정책(실업률 통제)	110
<그림 6-6> 집단별 가족관련 지출	113
<그림 6-7> 집단별 국민부담률	116
<그림 7-1> 스웨덴의 구사회정책의 변화(1985~2010)	135
<그림 7-2> 스웨덴의 정규직과 비정규직의 고용보호수준 (1985-2010)	139
<그림 7-3> 총 고용자 수 대비 비자발적 파트 타임 노동자의 비율 - 스웨덴 (1985-2015)	140
<그림 7-4> 총 고용자 수 대비 임시직 고용자 수의 비율 (1985-2013)	140
<그림 7-5> 스웨덴의 적극적노동시장정책 구성의 변화	146
<그림 7-6> 스웨덴의 조세 항목별 변화 (1985-2010, GDP 대비 %)	148
<그림 7-7> OECD 국가들의 빈곤율과 지니계수	151
<그림 7-8> 독일의 구사회정책의 변화(1985~2010)	164
<그림 7-9> 독일의 적극적노동시장정책	165
<그림 7-10> 독일의 정규직과 비정규직의 고용보호수준 (1985-2010)	169
<그림 7-11> 독일의 총 고용자 수 대비 비자발적 파트 타임 노동자의 비율(1985-2015)	169

<그림 7-12> 독일의 조세 항목별 변화 (1985-2010, GDP 대비 %)	177
<그림 7-13> 영국의 구사회정책의 변화(1985~2010)	191
<그림 7-14> 영국의 적극적노동시장정책	196
<그림 7-15> 스웨덴, 독일, 영국의 복지제도 변화의 궤적	204

제 1 장 서론

1. 문제제기

본 연구는 사회적 위험 양상의 변화에 따른 복지국가의 점진적인 재조정과정이 어떻게 복지국가 변화의 궤적에 중대한 영향을 미치는지를 경험적으로 분석함으로써 복지황금기 시기의 복지 모델이 그대로 유지되고 있는지, 아니면 새로운 유형으로 재편되고 있는지를 분석하고 있다. 특히 1980년대 중반이후부터 2010년까지의 복지제도 변화를 두 가지 다른 분석방법으로 측정하고 결과를 비교함으로써 통계적 분석방법과 역사제도적인 맥락을 고려한 사례분석이 가지고 있는 각각의 장점을 부각시키고 단점을 보완하려고 한다. 한편 복지국가 유형화에 대한 기존의 접근들은 복지 모델 간의 차이를 극대화하는 경향이 강하기 때문에 의미 있는 작은 변화를 제대로 포착하지 못하고 있다. 이러한 경우 복지국가를 발전시켜 나가는 과정에서 있어 초기 제도적 조건이 서구의 복지국가들과 달랐던 복지국가 후발주자들은 기존의 분석 방법을 통해서도 유의미한 함의를 얻기 어렵다. 본 논문에서는 점진적이지만 중대한 제도변화에 대한 가능성을 인정하고 이러한 의미 있는 작은 변화를 포착함으로써 사회적 위험 양상의 변화에 대응해 복지제도를 발전시켜 나가야 하는 한국 사회에 정책적 함의를 제공하고자 한다.

복지국가의 주된 목표 중 하나는 사회적 위험을 집단적으로 취합한(pool) 다음 재분배하는 기능이다. 사회적 위험이란 개인이 속한 사회 내에서의 역할과 생애주기에서 발생하는 복지 손실의 가능성을 의미한다(Van Kersbergen and Vis, 2013: 43). 사회적 위험은 공공재의 성격이 강하기 때문에 전적으로 시장에 맡겨두게 되면 정보의 비대칭에 따른 역선택(adverse selection)과 도덕적 해이의 문제가 발생해 위험에 대한 보험의 기능을 효과적으로 수행하기 힘들다. 반면 복지국가는 계급, 교육수준, 소득 수준 등에 상관없이 사회적 위험을 전 사회적으로 취합한 다음

동등하게 재분배할 수 있기 때문에 위험 관리자로서 역할을 제대로 수행할 수 있다. 따라서 국가의 사회정책은 사회적 위험에 대한 공적인 관리라고 해석할 수도 있다(Epsing-Andersen, 1999: 36).

1970년대에 오일 쇼크가 발생하기 전까지 서구 복지국가들은 복지제공을 담당하는 또 다른 주체들인 시장(혹은 노동시장), 가족과 함께 사회적 위험을 효과적으로 관리했다. 양 차 세계대전 이후 남성 부양노동자(male-breadwinner)는 완전고용을 통해 안정적인 고용을 유지하고 여성은 가정에서 육아나 부양을 담당함으로써 지속가능한 복지체제가 유지되었다. 1944년에 시작된 브레튼우즈(Bretton Woods) 체제 이후 국가는 고정환율제도가 가능함에 따라 세계 경제의 변동성이나 무역 자유화와 상관없이 안정적인 고용정책과 사회정책을 추진할 수 있었다. 경제적으로도 제조업이 성장하고 계급타협을 통해 중앙수준의 임금협상을 통해 임금상승을 억제함으로써 높은 경제성장률을 유지했다(Hemerijck, 2012: 38). 즉, 1970년대 이전까지만 하더라도 높은 경제성장률과 출산률, 완전고용 때문에 노동시장과 가족구조는 안정적이었다. 당시의 가장 큰 사회적 위험은 고령, 질병, 장애 등으로 인한 실직으로 발생하는 소득능력의 상실이었는데 이런 문제도 남성부양노동자의 안정적인 고용을 바탕으로 한 사회보장기금과 가족 내에서 여성의 돌봄의 역할 때문에 상당부분 해결이 되었다.

하지만 1970년대에 상황이 급변했다. 1971년에 브레튼우즈 체제가 무너지면서 고정환율제에서 변동환율제로 전환됨에 따라 상당한 수준의 통화 조절정책이 요구되었고 세계 경제의 상황에 따라 국내경제가 좌지우지되는 경제적 불안정성이 고조되었다. 그리고 1973년과 1979년에 발생한 오일 쇼크 때문에 완전고용이 더 이상 어려워지고 높은 인플레이션과 실업률, 낮은 경제성장률 때문에 안정적인 경제성장이 더 이상 보장될 수 없었다. 이와 더불어 제조업에서 서비스업으로 산업구조가 재편되면서 기술숙련도나 임금수준의 격차로 인해 제조업에서 이탈한 노동자들이 서비스업으로 편입하기 어려워지면서 실업률이 높아지고 비정규직과 계약직과 같은 비표준적인 고용구조가 늘어나면서 노동시장의 불안정성이

늘어나고 있으며, 여성의 경제활동 참여의 증가와 고령화로 인해 일-가족의 양립이 갈수록 어려워지면서 가족구조의 불안정성도 늘어나고 있다. 테일러-구비(Taylor-Gooby, 2004)는 이렇게 사회적인 불안정성이 늘어나는 경향에 대해 복지국가의 ‘황금기(golden age)’가 가고 ‘황혼기(silver age)’가 도래했다고 지적하고 있다.

사회·경제적 환경이 변화함에 따라 사회적 위험의 양상도 달라졌다. 첫째, 저학력과 기술의 고갈(obsolete)로 인해 노동시장에서 밀려나는 위험, 둘째, 비정규직, 계약직과 같은 비표준적인 고용의 증가로 인한 생애주기에 걸친 위험의 증가, 마지막으로 여성의 경제활동 참여 증가로 인한 양육과 돌봄 기능 부재로 생기는 위험 등이다(Schmid, 2013). 이에 따라 기존의 방식으로는 새롭게 변화하는 위험의 양상에 효과적으로 대응하기 힘들어졌다. 이러한 상황에서 서구 복지국가들을 중심으로 새로운 사회적 위험에 대응하기 위한 다양한 논의들이 학계와 정치를 막론하고 진행되어 왔다. 핵심적인 내용은 현금이전을 통해 소득을 보장해주는 기존의 위험관리 방식만으로는 변화하는 노동시장과 가족구조에 도움이 되지 않기 때문에 기술훈련, 교육(또는 재교육)을 통해 개인의 역량을 높임으로써 유연화된 노동시장으로의 접근성을 높이고 여성고용 증가로 발생할 수 있는 돌봄의 공백을 사회서비스를 통해 보완하는 정책 등을 바탕으로 하고 있다.

하지만 교육을 통해 개인의 역량을 높이고 가족을 위한 사회서비스를 통해 새롭게 등장하는 위험에 효과적으로 대응을 했다고 하더라도 복지국가는 기존의 사회적 위험에 대한 관리역시 소홀히 할 수 없는 상황이다. 고령화가 갈수록 진행되면서 연금과 의료와 관련된 지출은 가파르게 상승하고 있으며 성장둔화와 장기실업 증가로 인해 실업보험이나 장애보험과 관련된 지출 역시 증가하고 있다. 반면에 1970년대 오일쇼크 이후 변동환율제가 시행되고 금융시장이 전 세계적으로 통합되는 등의 경제적 세계화가 진행되면서 정부의 재정건전성에 대한 압박이 심해지고 있으며 저출산 고령화와 고용의 불안정성으로 인해 안정적인 세수의 확보가 힘들어지면서 효율적이고 효과적인 자원배분에 대한 요구가 갈수록 커지고

있다. 다시 말해 복지국가는 축소와 확대의 이중적인 압박을 동시에 받고 있다(Häusermann, 2010).

이러한 맥락에서 본 연구는 복지황금기에 형성된 세 가지 복지국가 레짐이 사회적 위험의 양상이 변화함에 따라 어떠한 방식으로 대응을 하고 있으며 대응방식의 변화 궤적을 반영했을 때 여전히 기존의 복지레짐은 유지되고 있는지, 아니면 재편되고 있는 지에 대해 경험적으로 분석하고 있다. 2장에서 자세히 언급하고 있듯이 1980년대 이후 복지제도의 변화 양상은 이전시기와는 차이를 보여주고 있다. 복지국가 황금기라 불렸던 1980년대 이전까지만 하더라도 안정적인 경제성장과 완전고용을 통해 복지제도를 지속적으로 확대하거나 팽창시켜 나갈 수 있었다. 그러나 1970년대 중반에 발생한 두 차례 오일쇼크와 사회·경제적 환경의 변화에 따른 신사회위험의 등장은 더 이상 기존의 복지제도를 통해서만 사회적 위험에 효과적으로 대응할 수 없으며, 따라서 복지제도의 재조정이 요구되었다. 또한 이전의 사회적 위험과 관련된 사회정책으로부터 혜택을 받고 있던 정규직(주로 남성) 노동자들 이외에도 신사회적 위험에 취약한 집단인 저숙련 기술자, 여성, 청년층에 대한 복지수요가 늘어나면서 한정된 복지재원을 둘러싼 사회 집단 간의 갈등이 심화되고 있다. 이러한 상황에서 복지제도의 급격한 변화는 어려우며 오히려 복지제도를 둘러싼 다양한 행위자들의 이해관계를 미세하게 재조정하는 점진적인 제도변화가 나타나고 있다. 따라서 1980년대 이후의 복지제도 변화를 분석하기 위해서는 복지국가 황금기 시기의 복지제도에 대한 분석과는 다른 방식의 접근이 필요하다. 다시 말해, 1980년대 이전까지의 복지제도의 지속적인 팽창의 양상이 아닌 점진적인 제도변화의 과정을 측정할 수 있는 방법론적인 접근이 필요하다.

본 연구에서는 이러한 복지제도의 점진적인 변화과정을 분석함으로써 역사적 제도주의 내부에서 벌어지고 있는 경로의존성과 점진적이지만 중대한 제도변화에 대한 논쟁에 대한 경험적인 검증을 시도하고 있다. 특히 1985년부터 2010년이라는 동일한 시기에 대해 두 가지 다른 분석방법을 통해 변화의 양상을 측정하고 비교함으로써 통계분석과 사례분석이

갖고 있는 각각의 장점을 부각시키고 단점을 보완하고자 했다. 이러한 분석전략은 후버와 스테폰스(Huber and Stephens, 2001)가 『복지국가의 발전과 위기(Development and crisis of the welfare state)』라는 저서에서 종단과 횡단을 결합한 회귀분석과 비교역사적 사례연구를 동시에 사용했던 사례와 일맥상통한다. 회귀분석을 통해서도 이론으로부터 도출된 변수들의 일반화할 수 있는 효과를 측정할 수 있고 이러한 효과들의 평균적인 정도(magnitude)를 측정할 수 있다. 후버와 스테폰스는 회귀분석을 통해 정부의 당파적 구성(partisan composition), 의회의 구조, 여성의 노동시장 참여가 복지국가 레짐의 다양한 차원의 발전에 중요한 영향을 미친다는 점을 보여주었다(Ibid., 322). 그러나 다변량 회귀분석은 각각의 사례들을 종속변수와 독립변수를 통한 경험적 검증을 위한 요인으로 다루기 때문에 사례 자체가 눈에 보이지 않게 된다는 문제점이 있다. 물론 적당한 명칭을 가진 개체간의 특정한 차이를 밝히기 보다는 변수간의 관계를 일반화하려는 목적에 몰두한다고 하더라도 비교복지국가연구에서 다루는 사례들은 사례수가 제한되어 있고 특정한 세계(주로 선진 복지국가)에만 국한되어 있다(Shalev, 2007). 그러므로 사례의 명칭(복지국가 연구에서는 국가의 명칭)을 유지하는 것은 정보를 전달하고 독자들에게 하여금 그 정보를 판단하게 만드는 가장 효율적인 방식이다. 반면에 역사제도적인 맥락을 고려한 사례연구는 양적방법론이 내재하고 있는 한계를 보완할 수 있다. 통계적으로 유의미한 인과관계에 대해 사례분석을 통해 뒷받침함으로써 이러한 관계가 허구가 아님을 입증할 수 있으며 역사적인 맥락에 대한 이해가 부족하기 때문에 해석하기 어려운 약한 혹은 유의미하지 않은 통계적인 관계를 설명할 수 있게 된다(Huber and Stephens, 2001: 8). 후버와 스테폰스도 비교 역사적 사례를 통해 회귀분석에서 관측되는 효과들을 매개하는 인과적 메커니즘을 구체적으로 설명하고 있다. 또한 복지정책의 도입과정에 있어 정치적인 투쟁의 증거를 보여주고 있다(Ibid., 322). 이 밖에도 복지국가의 변화를 분석한 많은 연구들에서 복지국가의 변화에 대해 복지제도가 특정한 복지레짐(Palier, 2010)이나 특정한 복지프로그램(Häusermann, 2010)의 맥락에서 어떻게

변화하고 있는 지를 비교 역사적인 관점에서 구체적이고 입체적으로 설명하고 있다. 그러나 제한된 사례를 연구하기 때문에 이러한 사례분석의 결과를 전체 복지국가를 대상으로 일반화시킬 수 있는 지에 대한 비판도 존재한다.

이 연구에서도 통계적 분석기법과 역사제도적인 맥락을 고려한 사례분석을 통해 동일한 시기의 복지국가 변화에 대해 측정하고 있다. 그러나 기존의 연구들과의 차이점은 비교복지국가 연구에서 보편적으로 사용되고 있는 다변량 회귀분석(혹은 종단과 횡단을 결합한 회귀분석)이나 퍼지셋 분석이 아닌 시퀀스 분석이라는 방법론을 사용하고 있다는 것이다. 시퀀스 분석은 원래 생물학자들이 두 DNA가 얼마나 유사한지 알아보기 위해 DNA 시퀀스를 비교하려는 목적으로 만들어졌다(Kruskal, 1983; Brzinsky-Fay and Kohler, 2010에서 재인용). 사회과학에서 시퀀스분석은 사회적인 과정(social process)에 대한 물음과 이를 해결하기 위해 만들어진 분석적인 테크닉이다(Macindoe and Abbott, 2009: 387). 복지국가 변화 연구에 시퀀스 분석을 적용하는 이유는 앞서 지적하였듯이 1980년대 이후 복지제도는 점진적인 변화양상을 보여주고 있기 때문이다. 이런 경우 특정한 시점을 스냅샷처럼 선택하여 분석을 하게 되면 복지국가 간의 차이가 극대화 된다. 다시 말해 단기간에 한정된 연구는 사회적 행위자들 사이의 권력 균형관계의 변화가 불러일으키는 효과를 제대로 보여주지 못하고 오히려 지배적인 집단이나 경기 변동을 결정적인 요인으로 간주하게 된다(Huber and Stephens, 2001). 반면에 점진적이고 누적적인 변화의 과정자체를 측정하고 유형화함으로써 점진적이지만 중대한 제도변화를 지지하는 학자들이 주장하는 것처럼 점진적인 복지제도의 변화를 통해 복지국가 황금기 시기의 복지모델이 재편되고 있는지, 아니면 제도의 경로의존성을 지지하는 학자들의 주장처럼 여전히 복지모델이 유지되고 있는지를 경험적으로 검증할 수 있다. 즉, 변화의 과정 전체를 분석단위로 간주하고 유형화함으로써 1980년대 이후부터 나타나고 있는 복지제도의 점진적인 변화를 고려했을 때 복지레짐의 재편 혹은 유지의 양상을 파악할 수 있다.

그러나 시퀀스분석이 기존의 방법론들과 달리 변화의 ‘과정’ 혹은 ‘궤적’을 분석한다고 하더라도 분석 자료가 사회복지지출 혹은 수량화된 제도변수이기 때문에 역사적이고 제도적 맥락에서 변화의 과정을 구체적으로 설명하는 데는 한계가 있다. 이러한 한계를 보완하기 위해 역사제도적인 맥락을 고려한 사례분석을 실시하였다. 실제로 점진적이지만 중대한 제도변화에 대한 많은 경험적 연구들이 특정한 국가들에 대한 사례분석에 초점을 맞추고 있다. 대표적으로 프랑스 복지국가의 변화를 분석한 팔리에(Palier, 2005: 127)는 강한 경로의존성에도 불구하고 프랑스의 복지시스템이 1980년대 후반 이후 중대한 변화를 겪고 있지만 변화가 급격하고 단절적으로 진행되지 않고 점진적이지만 변형적(transformative)으로 진행되고 있다는 점을 강조했다. 이후 그는 프랑스 사례를 넘어 대륙유럽국가들을 대상으로 사회보험에 기반을 둔 보수주의 복지레짐에 속하는 국가들이 1980년대 이후 어떤 제도적 변화를 겪었는지에 대한 국가별 사례연구 결과를 종합하며 스트렉과 쉴렌(Streeck and Thelen, 2005)이 제안한 점진적 제도변화의 이론적 프레임을 기반으로 서술하였다. 이외에도 미국의 복지제도가 저발전 상태에 있는 원인을 역사제도적인 맥락에서 분석한 해커(Hacker, 2004)의 연구나 경제적 자유화가 복지레짐별로 서로 상이하게 자리매김하는 과정을 덴마크, 네덜란드, 독일, 미국 등의 사례를 통해 분석한 쉴렌(Thelen, 2014)의 연구 등이 있다.

사회적 위험의 양상이 변화함에 따라 복지국가 황금기에 형성된 세 가지 복지국가 레짐은 어떤 방식으로 대응하는지와 관련하여 기존의 연구들은 세 가지 정책적 대응에 주목을 했다. 우선 안정적인 고용을 바탕으로 사회보장기금을 납부하면서 충분한 복지혜택을 받는 정규직 노동자들을 위한 제도는 그대로 유지하거나 오히려 자격요건을 강화하면서 계약직이나 파트타임 일자리같은 비정규직 노동자들을 복지혜택의 주변부로 내몰아가는 방식의 이중화(dualization)는 보수주의 복지레짐 국가들의 예측 가능한 대응방식이라고 생각할 수 있다(Emmenegger et al., 2012; Palier and Thelen, 2010). 반면에 2000년대 이후 주목을 받고 있는 사회투자전략(social investment strategy)은 유치원부터 대학까지의 공교육

이나 재숙련 프로그램과 같은 일반 기술(general skill)의 향상을 목적으로 하며 새로운 숙련기술을 습득한 노동자들을 흡수하기 위한 노동시장의 개선을 의미하기도 한다. 또한 여성의 노동시장 참여를 강조하고 어린 자녀를 위한 돌봄서비스나 조기교육을 증진시키며 노동인구의 근로동기를 상승시키는 정책에 중점을 두으로써 전통적인 사회정책의 영역에서 소외되었던 집단들에게 정책의 초점을 맞추고 있다. 이렇게 사회정책의 보편성을 강조한다는 측면에서 사회투자전략은 사민주의 레짐 국가들의 대응방식이라고 간주할 수 있다. 마지막으로 사회 보조 혜택의 대가로 노동시장의 참여를 요구하는 프로그램이나 제도를 의미하는 근로연계복지(workfare)는 근로 혹은 노동시장 참여에 대한 요구가 충족되지 않으면 혜택은 축소되거나 심지어 박탈될 수 있는 일자리 우선(work first) 정책이다(Lødemel and Trickey, 2001: 6). 이러한 대응방식은 재상품화(recommodification)를 통해 시장의 역할을 강화함으로써 오히려 복지국가의 역할을 축소한다는 측면에서 자유주의 레짐 국가들의 전형적인 대응방식이라고 생각할 수 있다. 그러나 세 가지 유형의 정책적 대응이 반드시 레짐 별로 부합하는 대응방식이라고 보기 어렵다. 사례분석 결과에서 알 수 있듯이 각 레짐을 대표하는 스웨덴, 독일, 영국에서 이중화, 사회투자전략, 근로연계복지는 복지국가가 변화하는 과정에서 다양한 양상으로 나타나고 있으며, 최근에는 레짐의 유형과 상관없이 근로연계복지로 수렴하는 경향성을 보여주고 있다. 이러한 정책적 대응방식의 변화는 점진적이지만 중대한 제도변화를 주장하는 연구들에서 지적하듯이 제도를 둘러싼 사회적 행위자들의 조직화와 이들 간의 정치적 상호작용과 밀접한 관련이 있다.

2. 연구의 쟁점

본 연구에서는 복지국가의 변화를 둘러싼 세 가지 차원의 논쟁에 대해 이론적 혹은 방법론적으로 기여를 하고 있다.

첫째, 역사적 제도주의 내부에서 벌어지고 있는 복지국가 변화와 관련된 논쟁에 대한 경험적인 검증을 시도하고 있다. 복지국가의 변화에 대해 경로의존성을 강조하는 연구들은 제도자체의 자기강화효과와 구축(crowding-out)효과 때문에 제도의 변경 혹은 조정이 어려우며, 따라서 기존의 복지시스템이 사회경제적 환경의 변화에도 불구하고 계속 유지되고 있다고 주장한다. 반면에 점진적이지만 중대한 변화를 강조하는 학자들은 오히려 사회·경제·인구학적 변화 등이 제도의 안정적인 재생산을 힘들게 하고 제도를 둘러싼 행위자들의 갈등이 심화되며 새로운 행위자들이 등장하면서 사소하지만 장기적인 변화가 점증적으로 일어날 때 제도는 상당한 변화를 경험할 수 있다고 주장한다. 다시 말해, 제도로써 복지정책은 그 자체가 복지재원을 둘러싼 재분배적 제도라는 측면에서 과거에 합의된 맥락이 달라지고 정책에 참여하는 행위자들에 변동이 생기면 복지제도의 균열과 갈등이 발생하게 된다는 것이다(우명숙, 2011: 151).

복지국가의 변화를 둘러싼 역사적 제도주의 내의 논쟁은 최근까지 계속되고 있다. 그러나 논쟁 과정에서 과연 적절한 방법론을 통해 자신들의 주장을 뒷받침하고 있는 지에 대해서는 의문이 든다. 경로의존성과 점진적이지만 중대한 제도변화를 주장하는 연구들은 대부분 특정한 국가나 특정한 복지레짐에 대한 사례분석에 편중되어 있다. 따라서 특정한 사례를 넘어 다른 복지국가들에도 보편적으로 적용할 수 있는 지에 대한 경험적인 검증이 제대로 이루어지지 못하고 있다. 또한 사례연구보다 더 많은 수의 복지국가를 대상으로 한 경험적인 연구들 역시 방법론적인 한계 때문에 경로의존성 논쟁의 핵심인 연속적이고 점진적인 제도변화 과정을 효과적으로 검증하지 못하고 있다. 이 연구에서는 OECD 19 개국을 대상으로 1985년부터 2010년 사이의 26년 기간 동안의 제도변화 궤적을 분석함으로써 제도의 경로의존성을 둘러싼 논쟁을 경험적으로 검증하고 있다.

둘째, 사회적 위험 양상의 변화함에 따라 복지국가들은 어떤 방식으로 대응을 해오고 있는지와 관련하여 과연 복지레짐별로 공통적인 대응방식

을 보여주고 있는지, 아니면 레짐과 상관없이 다른 양상의 대응방식을 보여주고 있는 지에 대해 알아보고 있다. 신사회위험이 출현하면서 복지 국가가 선택할 수 있는 정책적 조합은 이중화(혹은 복지 보호주의), 사회 투자전략, 근로연계복지다. 이중화는 상대적으로 조직화가 잘되어있고 정치적 영향력이 큰 정규직 노동자들 혹은 노동시장 내부자들에 대한 기존의 사회적 혜택과 고용보호 수준은 그대로 유지한 채 노동시장 외부자들에 대한 사회보호와 고용보호 수준을 주변화시키는 방식으로 복지체도가 이원화되는 양상을 의미한다. 반면에 사회투자전략은 직접적인 소득이전 보다는 장기간에 걸친 개인의 기술에 대한 투자를 통해 빈곤율의 감소, 사회 통합, 젠더 평등을 목표로 한다. 또한 여성의 노동시장 참여를 강조하고 어린 자녀를 위한 돌봄서비스나 조기교육을 증진시키며 노동인구의 근로 동기를 상승시키는 정책에 중점을 둠으로써 전통적인 사회정책의 영역에서 소외되었던 집단들에게 정책의 초점을 맞추고 있다. 마지막으로 근로연계복지는 사회 보조 혜택의 대가로 노동시장의 참여를 요구하는 프로그램이나 제도를 의미하며 실업 혜택의 수혜기간을 줄이고 취직을 하게 되면 더 많은 혜택을 부여함으로써 저임금 일자리라도 수용하게 강요하는 일자리 우선(work first)전략이라고 할 수 있다. 이러한 세 가지 대응방식은 각각 보수주의, 사민주의, 자유주의 레짐 국가들의 복지제도 혹은 복지정책의 특성과 잘 부합한다고 할 수 있다. 그러나 이 연구에서는 복지제도의 변화 과정이 단순히 한 가지 범주에만 국한되지 않고 여러 범주에 걸쳐 진행되고 있음을 경험적으로 입증하고 있다. 그리고 이러한 변화 과정을 결정하는 요인으로 앞서 첫 번째 쟁점에서 언급했듯이 제도를 둘러싼 사회적 행위자들의 조직화와 이들 간의 정치적 상호작용이 중요함을 강조한다.

셋째, 이 연구는 방법론적인 측면에서 최근에 논란이 되고 있는 복지 국가의 변화를 어떻게 측정할 것인지에 대한 논쟁에 기여를 하고 있다 (Clasen and Siegel, 2007). 1980년대 이후 정치·경제·인구학적 환경의 변화에 따라 복지국가는 어떻게 변하고 있는 지를 측정하는 문제에 대해 그동안 많은 논쟁이 있었다. 그러나 아직까지 연구자들 사이에 모두가

합의할 수 있는 수준의 이론적 기반은 없는 상태다. 가장 핵심적인 문제는 비교 분석이 가능한 데이터가 늘어나고 있지만 어떤 요인이 변화를 이끌며, 변화의 속성을 어떻게 이해하고 개념화할 수 있는 지에 대한 보편화된 이해가 없다는 사실이다. 이러한 상황에서 복지국가의 변화와 관련하여 기존의 방법론적 접근들은 복지국가의 변화 과정 혹은 궤적을 효과적으로 측정하는 데 한계를 보여주고 있다. 본 연구에서는 시퀀스분석을 통해 복지국가 간의 변화과정 전체의 궤적을 비교함으로써 변화의 맥락을 반영하고 있으며 이를 바탕으로 기존의 복지레짐은 유지되고 있는지 아니면 재편되고 있는지를 경험적으로 분석하였다. 특히 다채널 시퀀스분석(multi-channel sequence analysis)을 통해 구사회위험과 신사회위험과 관련된 정책, 그리고 복지재정의 변화의 궤적을 모두 고려하여 복지국가의 변화를 분석하고 있다.

3. 연구의 구성

이 연구는 다음과 같이 구성된다.

제 1장에 이어 제 2장에서는 복지국가 모델과 관련하여 대표적인 연구인 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen, 1990; 1999)의 세 가지 복지레짐의 핵심내용을 소개하고 복지레짐 연구에 대한 비판과 보완에 대한 논의들을 살펴보고 있다. 변화를 반영한 복지국가 유형화와 이와 관련된 방법론적 측면의 논의를 보완하고 발전시킨다는 측면에서 변화의 궤적을 반영한 복지레짐 분석의 필요성을 제기하고 있다.

제 3장에서는 복지국가 변화와 관련하여 이 논문의 핵심적인 이론틀인 역사적 제도주의 내에서의 논쟁을 다루고 있다. 우선 합리적 선택 제도주의와 사회학적 제도주의와의 비교를 통해 역사적 제도주의의 이론적 특성을 파악한다. 그 다음 역사적 제도주의 내에서 최근까지 논쟁이 되고 있는 경로의존성에 입각한 복지레짐의 유지와 점진적이지만 중대한

제도변화의 관점에 근거한 복지레짐의 변화에 대한 논의를 살펴본다.

제 4장에서는 사회적 위험의 양상이 어떻게 변하고 있으며 국가별 현황이 어떠한지에 대해 파악한다. 그리고 이러한 사회적 위험 양상의 변화에 대해 복지국가가 선택할 수 있는 정책적 조합인 이중화, 사회투자 전략, 근로연계복지를 자세히 살펴보고 복지국가가 변화하는 과정에서 단순히 한 가지 전략만을 선택하는 게 아니라 선택한 전략이 바뀔 수 있으며 이는 사회적 행위자들의 정치적 영향력 및 갈등과 연합과 같은 정치적 상호작용 행위에 의해 결정된다고 주장한다.

제 5장에서는 분석에 사용된 자료에 대해 소개를 한 다음 비교복지국가 연구에서 대표적으로 활용되고 있는 양적 분석방법들의 장단점을 알아보고 복지국가 변화를 어떻게 측정하고 있는지 살펴본다. 복지국가 변화의 측정문제 대해 기존 접근방식의 한계를 극복하는 방법론으로 시퀀스 분석을 소개하고 시퀀스 분석이 어떻게 복지국가 변화 연구에 적용될 수 있는지 알아본다.

제 6장에서는 시퀀스 분석결과를 통해 구사회위험, 신사회위험과 관련된 정책적 대응 수준과 복지재정을 의미하는 국민부담률이 지난 26 년간 어떤 양상으로 변하고 있는지 살펴본다. 그리고 시퀀스 분석을 바탕으로 군집분석을 실시하여 복지국가를 유형화한 다음 기존의 세 가지 복지레짐은 유지되고 있는지 아니면 변화하고 있는지 파악한다. 마지막으로 각 집단의 특징은 무엇인지에 대해 알아본다.

제 7장에서는 세 가지 복지레짐의 대표 모델이라고 할 수 있는 스웨덴, 독일, 영국이 어떤 궤적을 그리면서 변화하고 있는 지에 대해 사례분석을 통해 파악하고 있다. 그리고 변화의 양상을 결정하는 핵심적인 요인으로서 사회적 행위자들의 정치적 영향력의 변화와 이들 간의 연합과 갈등과 같은 정치적 상호작용 행위의 변화에 대해 서술하고 있다.

제 8장에서는 논문의 핵심적인 내용을 요약하고 이론적·방법론적 기여에 대해 서술한 다음 한국사회에 주는 함의에 대해 서술하고 있다.

제 2 장 복지국가 모델에 대한 논의와 비판

1. 복지 황금기 시기의 복지국가 모델

복지국가는 단일한 모델만 존재하는 지 아니면 다양한 모델이 존재하는 지에 대해 역사적으로 많은 논쟁이 진행되었다. 우선 1945년 이후 복지국가가 급격하게 팽창하는 과정에서 공공 사회지출이나 사회보험의 적용범위의 양상이 복지국가들 사이에 서로 유사해지기 시작했다는 점을 주목한 연구자들이 등장했다(Wilensky and Lebeaux, 1966; Wilensky, 1975). 대표적으로 윌렌스키(Wilensky, 1975)는 산업화가 진행되면서 발생하는 사회적 위험에 대응하기 위해 사회보호 프로그램이 도입되었으며, 따라서 복지국가는 산업화에 따라 기능주의적 측면에서 수렴하는 방향으로 발전한다고 주장했다. 반면에 이데올로기나 제도적 요인은 변화의 원인을 설명하는 데 있어서 상대적으로 영향력이 약하다고 간주했다. 비슷한 맥락에서 플로라와 하이든하이머(Flora and Heidenheimer, 1981)는 경제적 발전과 더불어 민주주의의 성숙이 노동시장에 대한 기본적인 규제와 사회보험의 팽창을 불러 일으켰으며 유럽 복지시스템 발달의 핵심적인 원동력이라고 지적했다. 1950년대와 1960년대에는 제조업을 중심으로 한 꾸준한 경제성장과 완전고용이 가능했기 때문에 서구 복지국가들은 기능주의자들의 예측처럼 복지시스템이 지속적으로 팽창해나가는 수렴의 경향성을 보여줬다. 그러나 1970년대 중반에 발생한 오일 쇼크 이후 경기침체가 발생하게 되자 이에 대응하는 복지국가의 전략이 서로 다른 패턴을 보이게 되면서 기능주의자들이 주장하는 수렴 이론은 도전을 받게 되었다(Hemerijck, 2013: 89).

이러한 가운데 에스핑 앤더슨은 1990년에 발표한 『복지자본주의의 세 가지 세계(Three worlds of welfare capitalism)』에서 기존의 복지국가에 대한 연구들이 기능주의적 관점에서 사회·경제·인구학적 변화에 대응해 총 사회복지지출을 얼마나 증가시켰는지 초점을 맞추고 복지국가의

발전을 복지지출 규모의 증가로만 설명한다는 점에서 단선적(linear)이라고 비판했다. 복지국가는 단순히 얼마나 많이 지출하느냐에 따라 구별할 수 있는 게 아니라 어떻게 지출하느냐가 중요하다는 것이 핵심적인 주장이다. 그는 비교-역사적인 관점에서 노조와 좌파 정당, 그리고 다른 사회적 집단들이 어떻게 연합을 형성했는지에 따라 복지국가의 성격이 달라졌다고 주장했다. 그는 레짐 간의 차이를 만드는 원인으로 1) 계급 동원의 성격(특히 노동계급), 2) 계급의 정치적인 연합구조, 3) 레짐 제도화의 역사적 유산(legacy)을 언급했다(Esping-Andersen, 1990: 29). 예컨대, 20세기의 대표적인 정치이념인 사회 민주주의(social democracy), 기독교 민주주의(Christian democracy), 자유주의(liberalism)가 세 레짐에 부합한다는 것이다.

그는 복지국가의 핵심적인 이념을 사회권(social citizenship)이라 규정했다. 특히 두 가지 차원을 강조했는데, 첫 번째는 개인이 시장에 의존하지 않고 생계를 유지할 수 있는 정도를 의미하는 탈상품화(decommodification)가 어떻게 사회권으로 자리매김했는지와 두 번째는 계층화(stratification)가 사회권에 의해 강화되는지 혹은 조정되는 지다. 이러한 두 가지 차원을 바탕으로 에스핑 앤더슨은 경험적 분석을 실행하여 복지국가들을 세 레짐으로 분류하였다. 우선 자유주의 레짐 국가들은 엄격한 자산조사(means test)에 근거하여 최소한의 혜택만을 제공하고, 국가로부터 기초적인 사회복지혜택을 받는 일부 집단을 제외한 나머지 시민들은 시장으로부터 보험이나 연금과 같은 사회보호 혜택을 구매하도록 유도된다. 따라서 탈상품화 정도가 세 레짐 중에서 가장 낮다. 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 아일랜드, 캐나다 등이 이 여기에 속한다. 반면 사회민주주의 국가들은 탈상품화를 사회권으로 인정하고 모든 계급에게 보편적인 복지혜택을 제공함으로써 탈상품화 정도가 가장 높다. 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이와 같은 북유럽 국가들이 이 레짐에 속한다. 마지막으로 기독교 민주주의 혹은 보수주의 레짐 국가들은 높은 수준의 복지지출에도 불구하고 대부분의 혜택이 기존의 직업상의 위치에 따라 차등적으로 배분되기 때문에 탈상품화 정도가 중간 정도다. 독일, 프랑스, 오스트

리아, 네덜란드, 벨기에, 이탈리아와 같은 대륙유럽국가들이 여기에 속한다. 한편 계층화와 관련해서는 단순히 개인의 실패나 순수한 시장의 부산물로 보지 않고 오랜 시간에 걸친 정치 투쟁과정과 제도화에 의해 형성되었다고 보았다. 즉, 노동자 집단이 좌파정당 혹은 다른 이익집단과 어떻게 연합을 형성하고 정치 혹은 정책결정과정에 참여했느냐에 따라 계층화의 정도가 달라졌다. 자유주의 국가들은 시장을 기반으로 소득과 계급에 따라 계층화가 고착화되었다면 보수주의 국가들은 전통적인 지위에 따라 계층화가 유지되었다. 사민주의 국가들은 계층화를 완화하고 권력과 자원의 공정한 분배에 힘썼다. 요컨대, 복지국가의 다양성을 파악하기 위해서 에스핑 앤더슨은 노동집단, 생산자 집단, 그리고 다른 이익집단 간의 권력의 배분을 둘러싼 투쟁의 과정에 집중했으며, 이러한 정치과정이 오늘날의 복지제도에까지 영향을 미치고 있다고 주장한다(Gingrich, 2015).

그러나 이러한 레짐의 분류는 대량생산 체제, 남성부양노동자, 가사활동에 전념하는 여성을 특징으로 하는 사회·경제적 조건하에 만들어졌다(Esping-Andersen, 1999: 74). 따라서 그는 1999년에 발표한 『탈산업화 경제의 사회적 기원(Social foundations of postindustrial economies)』에서 탈산업화에 따른 노동시장과 가족구조의 변화를 반영하기 위해 사회적 위험의 관리라는 측면에서 복지레짐을 재조명하고 있다(Powell and Barrientos, 2004: 86). 그는 위험이 어떻게 집단적으로 취합되는 지가 빈곤, 소득 재분배, 경제적 기회, 계층화의 양상에 중대한 영향을 미친다고 주장했다(Esping-Andersen, 1999: 32). 그는 또한 복지레짐 분류의 결정적인 요소인 탈상품화와 계층화 역시 사회적 위험을 어떻게 관리하느냐와 밀접하게 연관되어 있다고 지적했다. 다시 말해 사회적 위험이 어떻게 공동화되고(pooled) 복지혜택이 어느 주체를 통해 제공되느냐에 따라 복지레짐이 분류될 수 있다.

복지를 제공하는 세 주체는 국가, 가족, 시장이다. 시장은 개인의 생애에 걸쳐 고용에 따른 소득을 제공해주고 현금을 통해 복지혜택을 구매할 수 있다는 측면에서 중요한 복지 제공의 주체이다. 가족은 전통적으로

호혜성(reciprocity)을 기반으로 육아와 돌봄을 제공했다. 마지막으로 국가는 시장이나 가족과 달리 구매나 호혜성과 상관없이 사회통합이라는 맥락에서 사회 공동체 전반에 복지혜택을 제공한다(Esping-Andersen, 2002: 11-12). 이렇게 위험을 관리하는 세 주체를 바탕으로 복지레짐을 분류하면 다음과 같다. 자유주의 레짐은 국가의 역할을 제한하고 시장을 통한 복지제공을 선호한다. 사회적 위험은 시장실패 때문에 발생한 것으로 간주하고, 심각한 시장실패가 있을 때만 국가의 복지정책이 필요하다는 입장이다. 대표적으로 자산조사(means test)를 통해 사회적 위험에 가장 취약한 계층에게만 선별적으로 복지를 제공한다. 보수주의 레짐은 가족을 복지제공의 핵심적인 주체로 간주한다. 특히 여성의 사회참여를 제한하고 남성 부양노동자에 대한 높은 고용보호를 유지한다. 사민주의 레짐은 보편주의와 평등주의를 바탕으로 국가가 복지 제공의 핵심적인 역할을 담당한다. 시장과 가족에 대한 의존도를 줄이고 국가가 적극적노동시장정책(ALMP)과 각종 사회서비스를 통해 맞벌이를 가능케 함으로써 사회적 위험에 좀 더 효과적으로 대비할 수 있게 해준다(Esping-Andersen, 1999; Powell and Barrientos, 2004 참조). 노동시장 정책과 가족서비스 혜택과 관련해서 자유주의 레짐과 보수주의 레짐은 모두 소극적인 모습을 보여주는데 그 양상은 다르다. 우선 노동시장정책과 관련해서는 자유주의 레짐 국가들은 실업을 시장의 재조정과정으로 보고 국가의 인위적인 개입을 최소화했다. 반면 보수주의 레짐 국가들은 실업을 가족의 도움을 통해 해결하거나 조기퇴직을 통한 노동시장의 이탈을 통해 해결하려고 했다. 가족서비스와 관련해서는 자유주의 레짐 국가들이 시장을 통한 구매를 유도한 반면 보수주의 레짐 국가들은 가족에게 전가함으로써 가족과 관련된 서비스의 발달을 지연시켰다.

사회적 위험의 양상이 사회·경제·인구학적 환경의 변화에 따라 달라진다면 세 복지 레짐은 과연 유지될 것인지 아니면 변화할 것인가? 이러한 물음에 대해 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen, 1999: 165)은 세 복지 레짐의 내재된(inherent) 논리가 새로운 사회적 위험의 출현에도 불구하고 계속 재생산된다고 주장했다. 사민주의 국가들은 서비스 지출에 역점을

두고 정책의 초점을 젊은 가구에 두어 그들의 소득 수준 유지와 고용의 극대화를 위해 매진하는 반면 보수주의 국가들은 여전히 현금 이전에 비중을 두고 가족에게 새로운 사회적 위험에 대한 책임을 전가함으로써 수동적으로 대응을 한다. 마지막으로 자유주의 국가들은 재상품화를 통해 시장의 역할을 강화함으로써 오히려 복지국가의 역할을 축소하는 방식을 대응을 한다. 결론적으로 새로운 사회적 위험이 출현함에도 불구하고 세 가지 복지레짐의 대응방식은 여전히 경로 의존적(path dependent)이라는 주장이다.

2. 복지레짐 연구에 대한 비판과 보완

에스핑 앤더슨의 세 가지 복지레짐의 유형에 대한 연구는 비교 복지국가 연구의 새로운 지평을 제시했다. 1990년 저작인 『복지국가의 세 가지 세계』의 경우 피인용수가 2만 7천 건이 넘으며, 1999년 저작인 『탈산업사회의 사회적 기원』의 경우 약 7,660건에 이른다(Google Scholar 기준, 2017년 3월 13일 접속). 그가 제시한 세 가지 복지 국가 유형은 복지 모델링 비즈니스라고 여겨질 정도로 널리 통용되고 있으며(Abrahamson, 1999; Powell and Barrientos, 2011), 비교복지국가 연구에서 절대적인 영향력을 행사하는 ‘패러다임’(paradigm)(van Kersbergen and Vis, 2013) 혹은 ‘고전’(Danforth, 2014)으로 자리매김했다. 그러나 에스핑 앤더슨의 저작은 강도 높은 비판과 논의의 주제이기도 하다. 지금까지의 비판은 크게 다섯 가지로 분류해볼 수 있다. 첫째, 세 가지 복지레짐 이외에 새로운 복지 레짐을 추가해야 한다는 연구의 흐름이 있다. 우선 호주와 뉴질랜드를 독립된 레짐으로 인정해야 한다는 주장이다(Castles and Mitchell, 1993; Castles, 1996). 호주와 뉴질랜드는 잔여적인 성격이 강한 자유주의 복지모델로 간주된다. 실제로 소득 보장은 자산조사를 통해 이루어지지만 호주의 ‘메디케어(Medicare)’는 권리를 바탕

으로 제공된다. 또한 사회보험형 복지국가들보다 요구 심사(needs-tested) 혜택의 수준이 낮지만 요구의 민감성은 높은 편이다. 아이가 있는 가족에 대한 사회부조 혜택은 1인 가구 보다 2배 많다(Castles, 1996). 연금 혜택은 노령인구의 3분의 2에게 제공되며 대부분의 중산층까지 적용된다. 캐슬스와 미첼(Castles and Mitchell, 1993)은 복지제공에 대한 국가의 역할에만 초점을 맞추다 보면 호주와 뉴질랜드는 자유주의 복지레짐의 성격이 강하지만 기능적으로 등가적인 복지의 보장이 노동시장을 통해 제공되는 ‘임금중재시스템(wage arbitration system)’이며, 평등주의와 임금 노동에 대한 권리를 강조하고 있다는 측면에서 고유의 특징을 지닌다고 주장하고 있다. 이러한 비판에 대해 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen, 1999)은 호주와 뉴질랜드의 임금보장을 통한 복지 제공 시스템이 1980년대부터 침식되었으며 시장자유화가 진행되면서 이제는 자유주의 복지레짐의 성격이 강하다고 지적했다. 한편 남유럽 국가들을 독립적인 복지레짐으로 간주해야 한다는 연구들도 있다(Leibfried, 1992; Ferrera, 1996; Castles, 1996). 이들의 핵심적인 주장은 남유럽 국가들에서 사회적 혜택은 정치적 후원주의(political clientalism)를 위해 사용되고 있으며 특히 연금과 공공 일자리가 선거를 승리하기 위해 대표적으로 제공되는 전략이라는 것이다. 또한 강한 가족주의 역시 문제로 지적되고 있다. 돌봄과 부양을 가족 내에서 당연히 해결되거나 제공되어야 한다고 인식되며 가족은 대체적으로 실패하지 않는다는 믿음이 강하다(Leibfried, 1992). 미나스 등(Minas et al., 2014)은 2000년대 후반의 데이터를 바탕으로 가족, 시장, 국가에 의한 복지의 제공, 종교(종교활동 참여 정도), 후원주의(부패에 대한 인식)라는 네 가지 차원을 중심으로 군집분석을 실시한 결과 남유럽 국가들이 독립된 유형으로 분류된다고 주장했다.

둘째, 이론적 차원에서 젠더와 가족을 제대로 반영하지 못하고 있다는 비판이다. 많은 연구자들이 복지국가의 다양성을 젠더의 측면에서 다시 개념화하려고 노력했다. 젠더 연구자들은 에스핑 앤더슨이 복지국가를 유형화하는 데 있어서 젠더 문제를 간과하고 있다고 지적했다. 특히 복

지와 돌봄의 제공에 있어서 가족의 역할에 대한 체계적인 논의가 부족하다는 입장이다(Arts and Gelissen, 2002). 또한 여성이 노동시장에서 제외되거나 진입하는 정도에 대한 진지한 접근이 부족하다. 여성은 오랜 시간 전에 시민권과 정치적 권리를 획득했다. 그러나 사회권과 관련해서는 노동시장에서의 지위와 사회적으로 자리매김된 젠더 역할 때문에 여전히 차별을 받고 있다(Bulmer and Rees, 1996). 많은 페미니스트 저자들에 따르면 유급 노동과 무급 노동 사이에 젠더 격차가 있다 특히 무급 노동의 경우 돌봄과 집안일에 있어서 그 격차가 크다. 따라서 이들은 이러한 젠더 격차를 복지 유형화에 포함시켜야 한다는 입장이다(Lewis, 1992; O'Connor, 1993; Orloff, 1993; Sainsbury, 1996; O'Connor et al., 1999). 사회적 돌봄과 관련해서 델리와 루이스(Daly and Lewis, 2000: 289)는 다른 스타일의 사회 정책이 사회적 돌봄의 핵심적인 요인들을 다르게 만든다고 주장한다. 예컨대, 북유럽 국가들은 강한 제도화된 돌봄 서비스를 노인층과 유아들에게 제공한다. 반면에 지중해 복지국가들은 이러한 돌봄의 기능이 가족 내에서 사유화되어 있다. 독일은 종교단체나 자선단체와 같은 자발적인 서비스 제공자의 기능에 의존한다. 베버리지(Beveridge) 성향의 복지국가들인 영국과 아일랜드에서는 육아와 노인 돌봄 사이에 명백한 차이가 있다(Arts and Gelissen, 2002: 147). 육아에 대해서는 집단화(collectivization)가 거의 일어나지 않았다. 위와 같은 논의들이 비록 실제 복지국가 유형화 분석으로 이어지지 않았지만 달리와 루이스는 사회적 돌봄이 유형화의 결정적인 요인이 될 수 있다고 주장했다. 시에로프(Siaroff, 1994)는 기존의 문헌들이 어떻게 젠더 불평등이 사회 정책과 복지국가에 배태되어 있는 지에 대한 충분히 반영되지 않았다고 지적했다. 좀 더 젠더 문제를 반영한 복지 국가 레짐의 유형화를 위해서 그는 노동과 복지에 있어서 젠더 불평등 혹은 평등과 관련된 다양한 지표들을 검증했다(Arts and Gelissen, 2002). 섉손베르그(Saxonberg, 2013)는 에스핑 앤더슨의 유형화 모델에 대한 페미니스트적 관점에서의 비판은 탈가족화와 가족화와 관련된 지표들을 반영한 유형화의 연구들을 촉발시켰다고 지적했다. 지난 수십 년 동안 젠더 문제를 반영한 수많은

복지국가 유형화 연구들이 등장했지만 가족화나 탈가족화의 개념에 대한 합의가 제대로 이루어지지 않고 학자들마다 서로 다른 개념으로 사용하였기 때문에 서로 다른 결과들이 도출되었다고 주장했다. 그는 페미니스트들의 핵심적인 주장이 유급 노동과 무급 노동 사이에서 남녀 간의 역할의 차이를 없애는 거라면(Lister, 2003), 탈가족화보다는 탈젠더화(degenderizing)를 반영한 정책에 초점을 맞춰야 한다고 주장했다. 그는 젠더 격차를 줄일 수 있는 정책으로 유급 육아 휴가의 수준과 국가의 육아에 대한 지원을 꼽았다. 두 차원을 고려해볼 때 탈젠더화가 가장 높은 수준으로 진행된 국가들은 노르웨이, 스웨덴, 아이슬란드와 같은 북유럽 국가들이며, 반대로 젠더화 수준이 가장 높은 국가들은 오스트리아, 이탈리아, 룩셈부르크, 체코, 슬로바키아 등이었다. 미국, 호주, 영국 역시 젠더화수준이 높은 국가들로 분류되었는데 국가가 재정적으로 지원하는 육아 서비스가 부족하며, 육아에 대한 공적지출 수준이 상대적으로 낮기 때문이다.

셋째, 세 가지 복지 레짐의 유형화를 다른 정책 영역으로 적용했을 때 여전히 적절한 유형화인지에 대한 논의다. 에스핑 앤더슨이 제안한 세 가지 복지 레짐의 분류 기준인 탈상품화는 제조업에 종사하는 남성 정규직 노동자를 대상으로 한 소득보장정책만을 고려하고 있다(Esping-Andersen, 1990). 이 후 많은 연구자들은 소득보장정책 이외의 다양한 정책적인 측면을 반영하여 복지국가 유형화를 시도했다. 예컨대, 레진(Ragin, 1994)과 샬레브(Shalev, 1996)는 연금 혜택을 분석했으며 고우프(Gough, 2001)는 사회 부조 정책(social assistance)을, 캥거스(Kangas, 1994)는 의료 보험 제도에 대해 분석했다. 브루만(Vrooman, 2009)은 사회보장과 관련된 1990년대 중반의 54개 변수를 바탕으로 범주형 주요인 분석(categorical principal component analysis)을 실행한 결과 에스핑 앤더슨의 세 가지 복지 레짐이 여전히 유효함을 입증했다.¹⁾한

1) 다만 네덜란드는 아웃라이어(outlier)로 정의되었다. 그 이유는 사회보장의 범위는 사민주의와 유사하지만 보편주의의 수준은 사민주의 레짐 국가들과 비교했을 때 매우 낮기 때문이다(Vrooman, 2009: 231).

편 사회서비스를 바탕으로 복지 국가 유형화를 실시한 학자들 중 일부는 복지 서비스 지출의 양상을 고려하더라도 여전히 세 가지 복지레짐은 유효하다고 주장했다(Jensen, 2008). 다른 학자들은 부분적인 일치를 주장하거나(Kautto, 2002), 전혀 부합하지 않음을 지적했다(Bambra, 2007). 스토이(Stoy, 2014)는 사회서비스에 대한 기존의 복지국가 유형화 분석이 GDP 대비 지출 데이터만을 활용하고 있고, 사회서비스의 절대적인 비중을 차지하는 의료서비스를 제외하고 분석을 진행하는 문제점이 있다고 지적했다. 따라서 그는 사회서비스 영역에 종사하는 근로자의 규모를 바탕으로 복지국가를 유형화한 결과 에스핑 앤더슨의 세 가지 복지레짐이 여전히 유효하다고 주장했다.

넷째, 복지 국가 유형화에 대한 방법론을 둘러싸고 많은 논의가 진행되었다. 우선 에스핑 앤더슨의 복지 레짐 구분의 핵심 변수인 탈상품화를 둘러싸고 많은 비판과 대안들이 제시되었다. 탈상품화 지수를 구성한 이유는 상당히 다양한 복지제도들을 다룰 수 있을 수준의 지표들로 줄이기 위해서다. 이러한 탈상품화 지수를 구성하는 데 있어 많은 논쟁들이 있었다(Castles and Mitchell, 1993; Bambra, 2006; Scruggs and Allan, 2006). 특히 지표 선택과 관련하여 어떠한 제도 혹은 변수를 선택하고 코딩을 어떤 방식으로 하며 가중치를 어떻게 부여하는가를 두고 많은 논쟁이 진행되었다(Barrientos, 2015). 예컨대, 캐슬스와 미첼(Castles and Mitchell, 1993)은 평균을 기반으로 탈상품화지수의 구성은 호주와 뉴질랜드와 같이 사회 보조를 기반으로 한 사회복지 시스템의 특성을 축소시킨다고 비판했다. 일부 연구들은 탈상품화 지수를 재규정하거나 향상시키려고 노력했다. 대표적으로 스크릭스 등(Scruggs et al., 2014)은 탈상품화지수를 개선하여 복지국가 33개국의 1970년대부터 2010년대까지의 탈상품화지수를 포괄하는 관대성 지수(CWED2)를 만들었다. 관대성 지수는 에스핑 앤더슨의 탈상품화지수의 개념적인 원리 혹은 기반을 유지하고 있지만 지수의 일관성(consistency)과 민감성(sensitivity)은 다듬었다.

다른 연구들은 에스핑 앤더슨의 비공식적(informal)인 지수 구성을 비

판하면서 대안적인 방법론을 제시했다. 군집분석은 변수들을 기반으로 사례를 분류하는 대표적인 경험적 방법론(heuristic methodology)이다. 군집분석은 제도 데이터를 효과적으로 축소시켜 유형화를 할 수 있다는 장점이 있지만 상충하는 가설을 검증하기에는 부적절하다는 단점이 있다(Barrientos, 2015). 군집분석 이외에도 좀 더 정교한 데이터 축소 분석기법이 제안되었다. 잠재 변수 모델을 활용해 몇 개의 관측된 변수들에 대한 응답을 바탕으로 사례(혹은 국가)들을 위치시키는 분석 방법이다. 대표적으로 비선형 주요인 분석(Wildeboer Schut et al., 2001; Vrooman, 2012), 요인 분석(Shalev, 2007), 잠재 집단 분석(Ferragina and Seeleib-Kaiser, 2011) 등이 있다.

또 다른 측면에서 질적 비교 방법론을 적용한 연구들도 있다. 이러한 분석 기법은 에스핑 앤더슨의 저작에는 등장하지 않는다. 그러나 복지레짐 연구에서 질적인(qualitative) 측면을 보완하는 방법론으로서 최근에 많은 관심을 받고 있다(e.g. Hudson and Kühner, 2009; Vis, 2012). 질적 비교 방법론은 특정한 사례를 중심으로 분석을 하며 특정 복지제도의 속성 혹은 특징과 관련된 조건을 연구한다. 이를 통해 인과적 메커니즘을 밝혀내기도 하며 사례(혹은 국가) 간의 비교도 가능하다. 그러나 다음과 같은 방법론적 한계가 있다. 비록 질적 비교 방법이 다양한 인과성에 대한 연구에 적합하지만 가능한 인과적 조건의 조합이 변수가 늘어남에 따라 기하급수적으로 늘어난다. 예컨대, 복지국가의 제도적 지향이 현시점의 사회적 위험을 해결하려는 보호적(protective)인 성격이 강한지, 아니면 잠재적으로 발생할 수 있는 사회적 위험을 미리 대비하는 생산적(productive)인 성격이 강한지에 따라 복지국가의 이념형을 분류한 허드슨과 쿨너(Hudson and Kühner, 2009)의 연구에서는 교육투자, 기술훈련투자, 고용보호, 소득보장이라는 네 가지 변수를 바탕으로 분석을 진행했다. 이 경우 만들어질 수 있는 이념형은 모두 16가지 조합이다. 그러나 만약 변수 한 가지가 더 추가된다면 이념형은 32가지로 급격하게 늘어나게 된다. 또한 질적 비교 분석은 사례에 대한 심도 깊은 이해를 전제로 하며, 따라서 변수를 코딩하는 과정에서 연구자의 자의적인 판단이 개입

되기 때문에 분석 결과에 대한 논쟁이 발생할 수 있다.

마지막으로 신사회위험이 등장함에 따라 복지국가 혹은 레짐이 어떻게 변화하고 있는 지에 대한 논의다. 에스핑 앤더슨의 복지레짐 유형화는 정규직 제조업 노동자(Average Production Worker) 혹은 남성 부양자(male-breadwinner)를 대상으로 한 사회 복지 정책에 초점을 맞추고 있다. 그리고 복지 레짐 유형화에 대한 연구들 중 상당수도 정규직 노동자에 대한 소득보장정책을 바탕으로 복지국가들을 분류하고 있다(e.g. Ragin, 1994; Korpi and Palme, 1998; Obinger and Wagschal, 1998; Bambra, 2006; Scruggs and Allan, 2006). 그러나 이러한 논의들은 제조업 기반의 경제체제에서 발생할 수 있는 사회적 위험에 대한 정책적 대응에 한정되어 있다는 한계가 있다. 다시 말해, 1980년대 이후 변화하고 있는 사회적 위험의 양상에 따른 복지국가의 정책적 대응과정을 제대로 반영하지 못하고 있다.²⁾ 또한 신사회위험이 등장하면서 위험에 취약한 계층 역시 달라졌다. 이제는 정규직 제조업 노동자가 아닌 청년층, 저숙련 노동자, 여성 등이 신사회위험에 취약한 집단이 되었다(Bonoli, 2007, 2013). 이렇게 사회적 위험에 취약한 집단이 변화하면서 새로운 유형의 사회정책 역시 요구되고 있다. 우선 저숙련 노동자들의 기술 고갈 문제를 해결하고 서비스업 중심의 노동시장으로의 재진입을 용이하게 하는 적극적노동시장정책(ALMP)과 일-가족 양립을 가능하게 만드는 포괄적인 수준의 육아휴직, 아동을 대상으로 하는 양질의 보육서비스와 같은 가족정책 등이 주된 정책적 도구로 주목받고 있다. 이러한 맥락에서 2000년대 후반 이후 복지국가의 변화에 대한 논의들이 증가하고 있는 추세다. 일부 연구들은 사회·경제·인구학적 환경의 변화에도 불구하고 복지레짐은 여전히 유지되고 있다고 주장한 반면(Vis, 2007; Hudson and

2) 다음 장에서 자세히 다루겠지만 간략히 경제·사회·인구학적 환경의 변화의 양상을 살펴보면 경제구조가 제조업에서 서비스업으로 재편되면서 발생하는 저숙련 노동자들의 노동시장 재진입의 문제와 기술 고갈에 따른 장기실업의 문제, 여성의 노동시장 참여의 증대로 인한 가족 내에서의 양육과 돌봄의 공백 문제, 이혼율 증가에 따른 한부모 가정의 빈곤 증대의 문제 등이 주된 사회적 위험으로 부상했다(Bonoli, 2005, 2007; Ferragina et al., 2013).

Kühner, 2009; 정의룡·양재진, 2012; Ferragina et al., 2013), 다른 일군의 연구들은 복지레짐의 변화 혹은 재편을 주장하고 있다(Danforth, 2014; Ferragina, et.al., 2015).

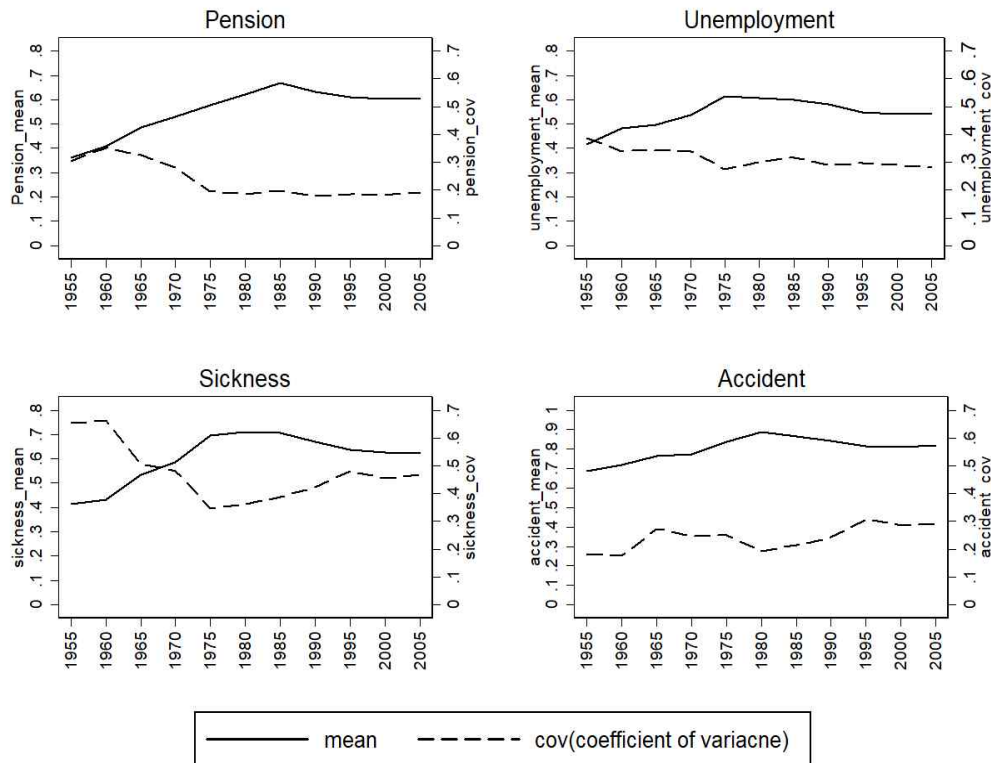
3. 변화의 궤적을 반영한 복지국가 모델 분석의 필요성

에스핑 앤더슨으로 대표되는 복지 국가 레짐 유형화 혹은 복지국가 모델 분석에 대한 비판은 현실을 제대로 반영한 복지레짐의 개수, 젠더와 관련된 이론적 측면, 방법론적인 측면, 지표의 구성, 그리고 변화를 반영한 유형화라는 다섯 가지 차원으로 요약할 수 있다. 본 논문에서는 다섯 가지의 차원 중 변화를 반영한 유형화와 이와 관련된 방법론적 측면의 논의³⁾를 보완하고 발전시키고자 한다(Powell and Barrientos, 2015). 복지국가 황금기의 경우 지속적인 경제성장과 완전고용을 바탕으로 충분한 복지재원을 확보할 수 있었기 때문에 사회적 위험에 대해 비교적 효과적으로 대응할 수 있었다. 그러나 다음 장에서 자세히 서술하듯이 점진적이지만 중대한 제도변화를 주장하는 학자들은 1980년대 이후 사회·경제·인구학적 환경의 변화가 제도의 안정적인 재생산을 힘들게 하고 제도를 둘러싼 행위자들의 갈등이 심화되며 새로운 행위자들이 등장하면서 사소하지만 장기적인 변화가 점증적으로 일어날 때 제도는 상당한 변화를 경험할 수 있다고 주장한다(Thelen, 2004; Streeck and Thelen, 2005; Mahoney and Thelen, 2010).

실제로 <그림 2-1>에서 알 수 있듯이 주요 사회보험의 장기적인 변화추세를 살펴보면 대체적으로 1980년대 초반까지 상승하다 이후부터는 일정한 수준을 유지하고 있다는 사실을 알 수 있다. 코르피와 팔메(Korpi and Palme, 2010)가 1955년부터 2005년까지 OECD 18개국을 대

3) 복지국가 유형화에 대한 경험적 분석의 연구흐름을 살펴보려면 <부록 4>를 참조하십시오.

<그림 2-1> OECD 18개 국가의 지표 별 평균 순대체율(net replacement rate), 1955-2005

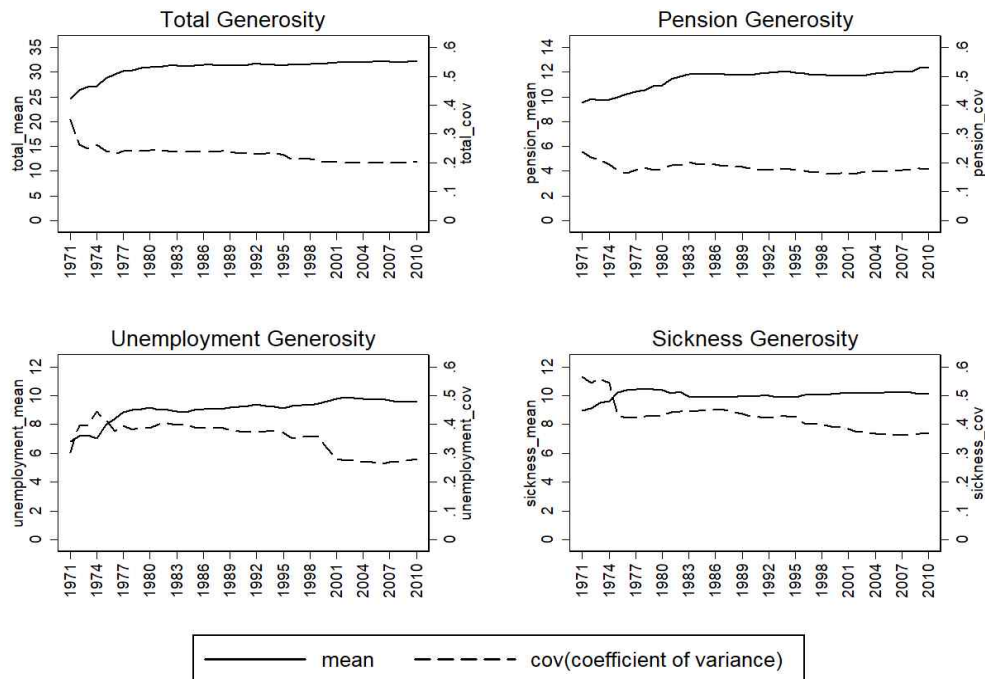


참고: 평균 생산직 노동자(Average Production Worker)의 순 소득대체율을 연금보험의 경우 독신과 커플의 평균값으로 계산하였고 실업보험, 질병보험, 상해보험의 경우 독신, 4인 가족, 단기(1주일), 장기(26주)라는 네 가지 변수의 평균값으로 계산하였다. 평균 생산직 노동자란 제조업(혹은 금속공업)에서 10년 동안 근무 한 30세 노동자로 현재 직장에서 5년 이상 근무했으며 지난 2년 동안 실업상태가 아닌 노동자를 지칭한다. 평균값은 왼쪽 축, 변동계수(COV)는 오른쪽 축에 해당된다.

출처: Social Citizenship Indicator Program(Korpi and Palme, 2010)

상으로 5년 단위로 연금, 실업, 질병, 상해보험의 순 소득대체율을 측정 한 Social Citizenship Indicator Program(SCIP) 데이터를 살펴본 결과 1970년대 중반부터 1980년대 초반을 기점으로 증가의 추세가 정체되고 이후부터 일정한 수준을 유지하거나 오히려 감소하고 있음을 알 수 있다. 국가별로 사회보험 프로그램의 순 소득대체율이 얼마나 차이가 나는지 혹은 수렴하는지를 알아보기 위해 변동계수(coefficient of variation)

<그림 2-2> OECD 32개 국가의 지표 별 관대성지수, 1971-2010



참고: 관대성 지수는 연금보험, 실업보험, 연금보험에 대한 대체율(replacement rates), 적용률(eligibility criteria), 그리고 수급기간(duration of benefit payment)을 바탕으로 계산되었다. 수급대상은 제조업에서 20년 근무한 40세 평균 생산 노동자를 기준으로 계산되었다. 평균값은 왼쪽 축, 변동계수(COV)는 오른쪽 축에 해당된다.

출처: Comparative Welfare Entitlement Dataset 2(Scruggs et al., 2014)

를 측정한 결과 대체적으로 1970년대 중반을 기점으로 국가 간 차이가 줄어들고 있으며 이러한 추세가 최근까지 계속 유지되고 있다는 사실을 알 수 있다.

이러한 추세를 과연 일반화시킬 수 있는 지 검증하기 위해 스크럭스와 동료들(Scruggs et al., 2014)이 만든 Comparative Welfare Entitlement Dataset 2(CWED2)를 활용하여 주요 사회프로그램의 장기적인 변화의 추세를 살펴보았다. 이 데이터셋은 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen, 1990)이 탈상품화 지수를 구축하는 데 이용한 변수를 바탕으로 관대성지수(generosity index)라 불리는 기존의 탈상품화 지수를 보완한 지수를 포함하고 있으며 기간도 1971년부터 2010년까지 제공함으로써 장기적인 관점에서 복지제도 분석을 가능하게 해준다. <그림

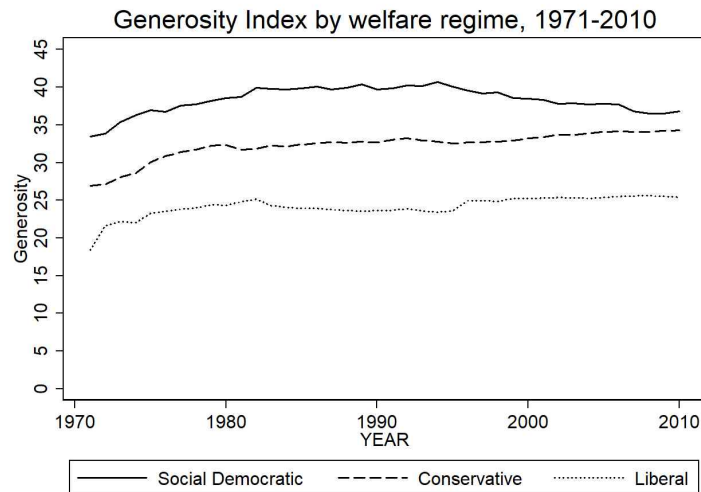
2-2>에서처럼 총 관대성지수와 연금, 실업, 질병과 관련된 관대성지수를 살펴본 결과 앞서 SCIP 데이터와 유사하게 1970년대 후반부터 1980년대 초반을 기점으로 증가의 추세가 정체되고 이후부터 일정한 수준을 유지하고 있음을 알 수 있다. 국가 간 수렴의 경향성을 알아보기 위해 변동계수를 측정한 결과 1970년대 후반이후부터 변동계수가 일정한 수준을 유지하고 있으며 실업관련 관대성은 1990년대 후반이후 수렴의 경향성이 더욱 강해지고 있다. 특히 총 관대성지수를 기준으로 살펴볼 때 1970년대 후반이후 국가간 변동계수가 거의 일정하게 유지되다 1990년대 후반에 약간의 수렴의 경향을 보인다는 점을 통해 복지제도의 변화가 국가별로 상이해지거나 수렴하기 보다는 이전과 비슷한 양상으로 변화하고 있음을 추론할 수 있다. <그림 2-3>에서와 같이 에스핑 앤더슨이 분류한 세 가지 복지레짐 별⁴⁾로 관대성 지수가 1971년부터 2010년까지 어떤 양상으로 변화했는지를 살펴봤을 때도 비록 1990년대 후반 이후 사민주의 레짐 국가들의 관대성 수준이 감소⁵⁾하고 보수주의 레짐 국가들의 관대성 수준이 점증적으로 증가하면서 수렴의 경향성을 보여주고 있지만 여전히 세 복지레짐별로 관대성 지수의 수준은 차이가 있다는 사실을 알 수 있다.

비교복지국가 연구에서 오랜 기간에 걸쳐 제도변화를 측정한 대표적인 두 가지의 데이터셋(dataset)을 바탕으로 주요 사회보험 프로그램의 장기적인 추세를 살펴본 결과 공통적으로 1970년대 중반과 1980년대 초반 사이에 사회보험 프로그램의 증가세가 완화되고 이후부터 안정적인 수준을 유지하고 있음을 알 수 있다(Pierson, 2011; Obinger and Starke, 2015). 또한 레짐 간의 뚜렷한 차이가 유지되고 있다. 이러한 측면에서 1980년대 이후의 복지제도 변화를 분석하는 데 있어 점진적인 변화의 양

4) 세 복지레짐에 속한 국가는 사민주의 레짐은 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이 이고 보수주의 레짐은 독일, 프랑스, 오스트리아, 벨기에, 네덜란드, 그리스, 스페인, 이탈리아, 스위스, 일본이며 자유주의 레짐은 미국, 영국, 캐나다, 아일랜드, 호주, 뉴질랜드다.

5) 이러한 감소는 실업보험과 질병보험과 관련된 소득대체율의 감소로 설명될 수 있다.

<그림 2-3> 복지레짐별 관대성지수의 변화, 1971-2010



출처: Comparative Welfare Entitlement Dataset 2(Scruggs et al., 2014)

상을 측정할 수 있는 방법론적 접근이 필요하다. 1970년대 중반에 발생한 두 번의 오일쇼크와 제조업에서 서비스업으로의 산업구조의 재편, 여성의 노동시장 참여의 증가, 경제적 세계화로 인한 재정적 압박의 증가 등은 1980년대 이전까지 가능했던 복지제도의 지속적인 팽창을 어렵게 만들고 있다. 오히려 경제·사회·인구학적 환경의 변화에 따른 신사회위험의 등장에 따라 복지제도를 둘러싸고 새로운 집단들이 복지혜택을 요구하기 시작했다. 대표적으로 제조업에서 서비스업 경제로 이행하는 과정에서 기술 고갈에 따라 노동시장에 진입하지 못하고 있는 저숙련 기술자, 노동시장의 참여가 늘어남에 따라 일-가족 양립의 문제를 겪고 있는 여성, 정규직 혹은 양질의 일자리가 줄어들면서 취업난에 시달리고 있는 청년층이 여기에 해당한다(Bonoli, 2007). 이에 따라 정규직 남성 노동자들을 대상으로 제공되던 기존의 주요 사회보험 프로그램들은 1980년대 이후 이전의 수준을 유지하거나 오히려 감소하는 양상을 보여주고 있으며 신사회 위험에 대응하기 위한 정책들이 도입되면서 복지재원을 둘러싼 행위자들의 갈등이 심화되고 있다. 대륙유럽국가들에서 연금개혁 과정을 연구한 호이저만(Häusermann, 2010)도 연금개혁이 단순히 연금개혁 당사자들의 문제가 아니라 복지제도를 둘러싼 다양한 사회적 집단들

간의 이해관계를 어떻게 조정하느냐의 문제라고 지적하며 미세하고 점진적인 정책적 재조정과정을 강조하고 있다.

이러한 맥락에서 1980년대 이후의 복지제도 변화를 분석하기 위해서는 복지국가 황금기 시기의 복지제도에 대한 분석과는 다른 방식의 접근이 필요하다. 다시 말해, 1980년대 이전까지의 복지제도의 지속적인 팽창의 양상이 아닌 점진적인 제도변화의 과정을 측정할 수 있는 방법론적인 접근이 필요하다. 이러한 점진적인 제도변화에 대한 경험적인 포착의 필요성은 자연스럽게 복지모델에 대한 다섯 가지 비판 중 변화에 대한 측정을 둘러싼 방법론적 논의와 연결된다. 5장에서 자세히 언급하고 있듯이 복지국가 유형화에 대한 기존의 분석방법들은 점진적이지만 중대한 제도변화를 효과적으로 측정하지 못하고 있다. 군집분석의 경우 특정한 시점의 데이터를 바탕으로 복지국가를 유형화하기 때문에 국가 간의 차이를 극대화하며 변화의 과정이나 궤적을 제대로 반영하기 어렵다. 최근에 복지국가 변화 연구에서 많이 사용되고 있는 퍼지셋 분석의 경우 이념형을 구성하는 과정에서 퍼지셋 소속점수의 측정방식 때문에 미묘한 차이가 큰 차이가 나는 것처럼 왜곡될 수 있다. 따라서 국가간 변화과정의 차이를 최소화함으로써 사소한 차이로 인한 왜곡을 최소화하는 동시에 점증적이고 누적적인 제도변화의 과정을 효과적으로 측정할 수 있는 방법론적 접근이 필요하다.

본 연구의 쟁점과 기존의 복지 모델에 대한 비판적 논의들과의 연관성을 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 변화를 반영한 유형화는 역사적 제도주의에서 최근에 벌어지고 있는 제도변화 논쟁과도 밀접한 관련이 있다. 다음 장에서 자세히 서술하고 있듯이 역사적 제도주의에서는 제도를 정치경제 혹은 정치의 조직 구조 내에 배태된 공식적이거나 비공식적인 규범, 절차, 관습이라고 정의하고(Hall and Taylor, 1996), 이러한 제도가 사회적 집단 사이에 권력을 불균형하게 배분한다는 점을 강조하고 있다. 특히 제도 자체가 개인 간의 자유로운 계약보다는 일부 집단에게 편향적인 정책결정의 참여 기회를 제공함으로써 어떻게 정치적 결과의 승자와 패자가 발생하는 지에 대해 주목을 하고 있다.

제도 변화와 관련하여 역사적 제도주의 내에서는 제도의 경로의존성(path dependency)을 강조하는 연구(Pierson, 1994; 2001; 2004; 2011; Mahoney, 2000; Vis, 2007; Hudson and Kühner, 2009)와 점진적이지만 중대한 변화를 강조하는 연구(Streeck and Thelen, 2005; Mahoney and Thelen, 2010; Palier, 2010; 우명숙, 2011)가 논쟁을 벌이고 있다. 우선 경로의존성을 강조하는 학자들은 제도의 형성과정과 재생산 과정을 엄격하게 구분을 하고(Krasner, 1988) 제도가 일단 채택이 되면 피드백 효과와 수확체증 효과로 인해 제도의 전환과정에서 많은 사회·경제적 비용이 발생하기 때문에 경로의존성이 강화된다는 측면을 강조하고 있다. 따라서 제도의 변화는 외부로부터 강한 충격이 있을 때만 가능하다는 입장이다(Mahoney, 2000; Pierson, 2000). 반면에 점진적이지만 중대한 제도변화를 강조하는 학자들은 복지국가 변화에 대한 경로의존적인 접근에 대해 비판을 하며 제도 자체의 내재적 모순과 사회적 행위자들 사이의 갈등과 전략적 선택에 의해 초래되는 제도변화의 동학에 초점을 맞추고 있다(이주하, 2009). 점진적 변화를 바탕으로 한 역사적 제도주의는 행위자의 전략에 주목하면서 변화의 다양한 메커니즘을 이론화하고 있으며 제도가 새로운 제도로 완전히 대체(replacement)되는 게 아니라면 변화와 연속성이 맞물려 있는 ‘진화’과정에 주목할 필요가 있다고 강조한다. 다시 말해, 제도를 행위자들의 목적을 달성하기 위해 이용하는 ‘자원(resource)’으로 간주하고(Hall and Thelen, 2009), 제도변화의 재분배적 결과 때문에 결국 제도변화는 정치적 과정과 밀접한 관련이 있다고 강조한다(Deeg and Jackson, 2007). 이 연구에서는 1985년부터 2010년 사이의 26년 기간 동안 복지국가의 변화 궤적을 분석함으로써 제도의 경로의존성을 둘러싼 논쟁을 경험적으로 검증하고 있다. 경로의존성과 점진적이지만 중대한 제도변화를 주장하는 연구들은 대부분 특정한 국가나 특정한 복지레짐에 대한 사례분석에 편중되어 있다. 따라서 특정한 사례를 넘어 다른 복지국가들에도 보편적으로 적용할 수 있는 지에 대한 경험적인 검증이라는 측면에서 이 연구의 경험적 분석은 의의가 있다.

복지국가의 변화 양상과 관련해서는 이중화(혹은 복지 보호주의), 사회

투자전략(social investment), 근로연계복지(workfare) 가운데 어떠한 유형으로 변화하고 있는지 살펴보고 있다. 이중화는 조직화의 수준이 높고 정치적 영향력이 큰 노동시장 내부자와 상대적으로 조직화의 수준도 낮고 정치적 영향력도 높지 않은 노동시장 외부자 사이에 고용보호와 사회 보호 수준이 양분화되는 경향을 나타내며 사회투자전략은 적극적노동시장정책과 가족관련 서비스 지출을 통해 일-가족 양립을 가능하게 하고 기술숙련 수준을 향상시킴(upskilling)으로써 빈곤율을 감소시키고 사회 통합 수준을 높이며 젠더 평등의 달성을 목적으로 한다. 마지막으로 근로연계복지는 사회 보조 혜택의 대가로 노동시장의 참여를 요구하는 프로그램이나 제도를 의미하며 실업 혜택의 수혜기간을 줄이고 취직을 하게 되면 더 많은 혜택을 부여함으로써 저임금 일자리라도 수용하게 강요하는 일자리 우선(work first)전략이라고 할 수 있다. 이 연구에서는 복지제도의 변화 과정이 단순히 한 가지 범주에만 국한되지 않고 여러 범주에 걸쳐 진행되고 있으며, 이러한 변화 과정의 원인으로 복지제도를 둘러싼 사회 집단들 간의 연합과 갈등 관계가 무엇보다도 중요하다는 점을 강조하고 있다.

마지막으로 연구방법론과 관련된 비판과 관련하여 최근에 이슈가 되고 있는 복지국가의 변화를 어떻게 측정할 것인지에 대한 논쟁에 대안을 제시하고 있다(Clasen and Siegel, 2007). 1980년대 이후 정치·경제·인구학적 환경의 변화에 따라 복지국가는 어떻게 변하고 있는 지를 측정하는 문제에 대해 그동안 많은 논쟁이 있었다. 지금까지 비교복지국가 연구자들 사이에 모두가 합의할 수 있는 수준의 이론적 기반은 없는 상태다. 가장 핵심적인 문제는 비교 분석이 가능한 데이터가 늘어나고 있지만 어떤 요인이 변화를 이끌며, 변화의 속성을 어떻게 이해하고 개념화할 수 있는 지에 대한 보편화된 이해가 없다는 사실이다. 이러한 복지국가의 변화에 대한 서술이나 기술(describe)의 더딘 진전은 ‘종속변수(dependent variable) 문제’에 기인한다. 종속변수의 문제란 변화를 어떻게 개념화하고 처리하며 측정할 지에 대한 문제다. 이는 단순히 어떤 변수를 통계적으로 유의미한 결과를 도출하기 위해 이용할지에 대한 문제

에만 국한되지 않고 이론적인 측면에서 복지국가변화를 개념화하고 측정하는 문제까지 포함된다. 최근에 발표된 복지국가 변화에 대한 연구들은 특정한 시점을 스냅샷(snapshot)처럼 찍어서 보여주거나 몇 개의 시점만을 비교하고 있다. 그러나 기존의 접근방법은 변화의 궤적을 충분히 고려하고 있지 못하다. 복지국가의 변화는 결국 복지국가들 간의 제도변화가 어떤 경로를 통해 변형되고 있는지를 파악할 때 좀 더 효과적으로 파악할 수 있다. 이러한 측면에서 이 연구에서 사용하고 있는 시퀀스 분석은 복지국가 변화의 측정과 관련된 논쟁의 대안을 제시할 수 있다.

요컨대, 본 연구에서는 복지황금기 시기의 복지 모델이 사회적 위험의 양상이 변화함에 따라 어떤 방식으로 재편 혹은 유지되고 있는지를 분석하고 있다. 즉, 복지 제도는 어떤 양상으로 변화하고 있으며(경로의존성 논쟁), 변화의 모습은 어떠한지(이중화, 사회투자전략, 근로연계복지), 마지막으로 이러한 변화를 어떻게 측정할 것인지에 대한 물음에 답을 찾고자 한다.

제 3 장 제도변화의 측면에서 복지국가 모델의 변화

1. 역사적 제도주의 관점에서 비교복지국가연구

제도는 개인, 기업, 노조, 국가와 같은 한 사회를 구성하고 있는 행위자들에게 공식적이고 때로는 비공식적인 규칙을 제공한다. 제도는 이해관계를 둘러싼 집단들 간의 갈등과 연합, 그리고 협상을 통해 형성되고 변형된다. 또한 제도는 현 사회 내의 자원과 권력의 배분을 반영하며 향후 이러한 자원과 권력배분 관계에 영향을 미친다(Campbell, 2004). 이 연구에서 제도변화에 대한 이론적인 배경으로 논의되고 있는 역사적 제도주의 역시 제도에 대해 사회집단들의 행위를 구조화하는 공식적이고 비공식적인 규칙과 절차에 대해 초점을 맞추고 있다(Thelen and Steinmo, 1992: 2). 역사적 제도주의는 합리적 선택제도주의, 사회학적 제도주의와 함께 신제도주의라 불리는 연구의 흐름에 속해있다. 이들은 1950년대와 60년대 제도보다는 개인의 행위에 초점을 맞추는 방법론적 개인주의에 대한 비판으로부터 시작되었다. 방법론적 개인주의란 공식적인 제도와 이러한 제도를 만들어내는 법에 관심을 둔 구제도주의를 비판하며 투표나 이익집단과 같은 정책선택의 문제에 초점을 맞추고 개인의 선호에 대해 강조하고 있다(안희남, 2002). 반면에 신제도주의는 개인은 완전한 정보를 획득할 수 없는 인지적인 한계 때문에 제한된 합리성을 가지게 되며, 따라서 조직의 규칙, 절차, 혹은 관례에 의존할 수밖에 없다는 입장이다. 그리고 이러한 조직의 규칙, 절차, 관례가 제도라는 것이다(Koelble, 1995). 다시 말해, 제도는 개인행동의 효용극대화보다는 권력관계, 사회·문화적 규범의 확립과 관련된 행동규칙에 정당성을 부여해준다는 입장이다(March and Olsen, 1984).

역사적 제도주의는 제도를 정치경제 혹은 정치의 조직 구조 내에 배

태된 공식적이거나 비공식적인 규범, 절차, 관습이라고 정의한다. 역사적 제도주의자들은 조직과 관련된 제도와 공식적인 조직에 의해 전파된 규칙 혹은 관습과 연관된 연구를 진행하고 있다. 합리적 선택 제도주의와 대비하여 역사적 제도주의는 제도가 행위자의 전략에 영향을 미친다는 사실 보다는 행위자의 선호형성까지도 영향을 미친다는 점을 강조한다(하연섭, 2002). 이들의 핵심적인 주장은 다음과 같다(Hall and Taylor, 1996). 우선 역사적 제도주의자들은 제도가 사회적 집단 간에 권력을 불균등하게 배분한다는 데 주목을 한다. 개인 간의 자유로운 계약보다는 제도가 일부 집단에게 편향적인 정책결정 과정의 참여를 제공함으로써 어떻게 정치적 결과의 승자와 패자가 발생하는 지에 대해 주목을 한다. 예컨대, 조세 정책의 국가 간의 차이는 정치적 제도가 정책 결정과정을 대표하는 사회적 이해관계를 어떻게 구조화하느냐에 따라 차이가 있다는 주장이다(Steinmo, 1993). 역사적 제도주의는 역사적 발달과정에 있어서 독자적인 관점을 제공한다. 제도는 상대적으로 지속적인 특성을 지니고 있기 때문에 ‘경로’를 따라 역사적인 발전과정이 성립된다는 것이다. 따라서 어떻게 제도가 이러한 경로를 만들어 내며 새로운 도전에 대응하여 국가적인 대응방식을 구조화하는지와 관련된 문제에 대해 주목했다(Hall and Taylor, 1996). 초기 연구자들은 기존의 국가 역량이나 제도적 유산이 향후 정책 결정과정에 영향을 미친다는 점을 강조했다. 최근에는 과거의 정책적 유산이 이후 정책을 조건화함으로써 특정한 정책을 채택하게 만들고, 제도 변경 과정에서 비용을 초래하게 된다는 점에 주목을 했다. 이러한 맥락에서 역사적 제도주의자들은 비의도적인 결과와 기존의 제도에 의해 만들어진 비효율성에 대해 관심을 갖게 되었다. 마지막으로 정치적인 행위에 있어 제도의 역할을 강조하지만 사회경제적 발전, 이념의 확산과 같은 다른 요인들 역시 중요하게 여긴다. 또한 요인들의 인관관계는 맥락 속에서 형성됨을 강조한다. 따라서 다양한 요인들이 결합되는 역사적인 맥락을 중시하기 때문에 사례연구나 비교분석 방법론을 주로 활용하고 있다(하연섭, 2002). 역사적 제도주의에 대한 비판은 구조와 과정에 대해 강조하는 경향이 있기 때문에 사건을 촉발시키는

개인의 미시적인 차원의 논리를 설명할 수 없다는 데 있다. 변화 역시 외부로부터 결정적 국면(critical juncture)이라 불리는 외부적 충격에 의해서만 설명이 된다. 대신 자기강화적 메커니즘이나 긍정적인 피드백 효과의 경로의존성을 중요시 한다(Mahoney 2000; Pierson, 2000). 결과적으로 역사적 제도주의는 역사적으로 결정론적이고 연속성(continuities)만 강조하고 있는 것처럼 여겨진다.

합리적 선택 제도주의 역시 제도의 공식적인 측면과 비공식적 측면을 모두 강조하지만 공식적 제도에 더 많은 연구의 비중을 두고 있다. 이들은 개인은 합리적이고 이익의 극대화를 추구하지만 이러한 개인의 합리성이 집단적 차원으로 결합되면 반드시 합리적인 결과만을 창출하지는 않는다는 집합 행동의 딜레마(collective action dilemma)의 문제에 주목을 하고 있다(하연섭, 2002). 그리고 이러한 집합 행동의 딜레마를 해결해 주는 게 바로 제도라는 입장이다. 또한 합리적 선택 제도주의는 정치적 결과를 결정하는 데 있어서 전략적 상호작용의 역할을 강조한다. 행위자들의 행동은 비인격적인 역사적 힘에 의해 결정되는 것이 아니라 전략적인 계산에 의해 결정되며 이러한 계산은 어떻게 다른 행위자들이 행동할 것인가에 대한 기대에 의해 영향을 받게 된다는 것이다(Hall and Taylor, 1996). 제도는 이러한 행위자들 간의 상호작용에 영향을 미치는 데, 선택과 관련된 대안의 범위에 영향을 미치고 다른 행위자들의 행위를 예측하는 데 있어서 불확실성을 줄여주고 선택 과정에서 정보를 제공함으로써 잠재적으로 나은 사회적 결과를 선택할 수 있도록 도움을 준다. 마지막으로 합리적 선택 제도주의는 균형(equilibrium) 혹은 내쉬(Nash) 균형을 강조한다. 집합 행동의 딜레마를 해결한 상태에서는 더 이상 상호작용의 패턴이 변화할 원인이 없다는 측면에서 균형상태를 강조하며, 제도를 이러한 균형상태 유지의 핵심적인 요인으로 간주한다. 제도 혹은 균형상태의 변화를 설명하는 데 있어서도 각 개인이 경험하는 편익이 거래비용이라 불리는 비용보다 더 커야 제도가 변화할 수 있다고 주장한다(Weingast, 1996). 이러한 합리적 선택 제도주의는 몇 가지 비판을 받고 있다(Schmidt, 2011). 비록 주어진 제도적 인센티브 내에서 행

위자들의 행동의 범위에 대한 일반화를 할 수 있지만 이익을 추구하는 행위에서 벗어난 행위에 대해서는 적절하게 설명하지 못한다는 한계가 있다. 또한 개인의 행위의 이유나 실제 정치적 사건을 설명하기 어렵다는 한계도 있다(Green and Shapiro, 1994). 합리적 선택 제도주의는 고정된 선호를 가정하고 균형조건에 초점을 맞추기 때문에 정적이고 외부적인 충격이 있을 때만 설명이 가능하기 때문에 점진적인 변화를 설명하기 어렵다는 한계가 있다(Levi, 1997). 마지막으로 선호가 어떻게 형성되는가에 대한 이론이 없다는 게 치명적인 약점으로 지적된다(하연섭, 2002). 모든 개인이 효용극대화를 추구하는 존재로서 이에 대한 선호는 선형적으로 주어진다는 가설에 기반을 하고 있기 때문에 한 사회 내에서 존재하는 권력관계의 불균형이나 이념 혹은 문화가 어떻게 제도의 형성과 선택에 영향을 미치는 지에 대해서는 관심을 두지 않는다(Lownpes, 1996).

마지막으로 사회학적 제도주의는 관료제와 같은 공식적인 조직의 목적을 직무 혹은 과업의 효율성을 극대화하기 위한 수단으로서 접근하는 도구주의·기능주의적 이론에 대한 비판에서부터 시작한다. 이들은 조직의 제도적인 형태나 절차는 과업의 효율적인 수행에 있어 가장 적합하기 때문이 아니라 그러한 조직의 형태를 갖추는 게 조직장(organizational field) 혹은 제도적 환경 내에서 가장 적합하다고 평가를 받음으로써 궁극적으로 외부로부터의 정당성(legitimacy)을 높일 수 있기 때문에 도입된다는 것이다(Dimaggio and Powell, 1991; Meyer and Rowan, 1977). 따라서 제도의 공식적인 측면보다는 규범, 상징체계, 의미와 같은 비공식적인 측면에 초점을 맞추고 있다. 사회학적 제도주의에서 제도변화는 동형화(isomorphism) 과정을 중요시 하는데 제도 변화의 원인을 이익 극대화가 아니라 사회적으로 정당하다고 인정받는 조직의 구조와 기능을 닮아가는 과정으로 파악하고 있다.⁶⁾ 다시 말해, ‘적절성의 논리(logic of appropriateness)’(Scott, 1995; Dimaggio and Powell, 1991)를 강조하고 있다. 한편 합리적 선택 제도주의와는 달리 사회학적 제도주의는 개인의

6) 예를 들어 도빈(Dobbin, 1994)은 문화적으로 만들어진 국가와 시장에 대한 개념이 19 세기 프랑스와 미국의 철도 정책에 조건을 지웠다고 주장했다.

선호를 선형적으로 주어진 것으로 간주하지 않고 사회와 문화의 산물이라고 보고 있다. 다시 말해, 개인의 행위를 도구적이고 전략적 계산의 산물로 파악하는 합리적 선택 제도주의와 다르게 사회학적 제도주의에서는 행위를 관행화된 것으로 이해하고 구체적인 상황에 대한 해석(interpretation)에 따라 개인의 행위가 결정된다고 강조한다. 따라서 합리성(rationality)에 대한 정의도 사회적으로 합의된 것이라고 주장한다(Dimaggio and Powell, 1991). 이러한 설명은 개인 행위의 이유에 대한 상황적인 맥락을 제공하기 때문에 사회학적 제도주의는 역사적 제도주의보다 구체적 사건에 대해 설명이 용이하다(Hall and Taylor, 1996). 사회학적 제도주의에 대한 강조는 행위자 없는 행위와 같다. 합리적 선택 제도주의와 마찬가지로 너무 정적이며 균형에만 초점을 맞추고 있기 때문에 변화를 제대로 설명할 수 없다. 또한 문화적인 결정론이라는 문제가 있으며 제도적인 의식을 강조함으로써 새로운 제도를 만들어내는(제도 파괴)의 행위를 제대로 설명하지 못한다는 한계가 있다(Schmidt, 2011). 세 가지 유형의 신제도주의의 주요 특징에 대해서는 <표 3-1>에 정리되어 있다.

<표 3-1> 역사적제도주의, 합리적 선택 제도주의, 사회학적 제도주의의 특징

	합리적 선택 제도주의	역사적 제도주의	사회학적 제도주의
분석의 대상	합리적 행위자들의 행위	구조와 관습	사회적 행위자들의 규범과 문화
분석의 논리	비용-편익 계산	경로의존성	적절성
제도에 대한 정의	인센티브 구조	거시-역사적 구조	문화적 규범과 프레임
제약에 대한 이론	행위는 재산권, 헌법, 제한된 합리성에 의해 제약을 받는다.	행위는 규칙, 절차, 의식적 패러다임에 의해 제약을 받는다.	행위는 문화적인 프레임에 의해 제약을 받는다.
변화에 대한 접근	고정된 선호와 안정된 제도를 통한 연속성	경로의존성을 통한 연속성, 결정적 국면을 통한 변화	문화적 규범과 규칙을 통한 연속성
방법론	연역적, 일반화된 이론	사례연구, 비교연구	경험적 연구, 해석학

출처: Schmidt(2011), Campbell(2004), 하연섭(2002)

이 연구에서는 세 가지 유형의 신제도주의 중 역사적 제도주의의 관점에서 제도 변화에 대해 접근하고 있다. 복지제도의 발전은 복지와 관련된 자원 혹은 재원이 사회적 집단 간에 어떻게 불균등하게 배분되며, 개인 간의 자유로운 계약보다는 제도가 일부 집단에게 편향적인 정책결정 과정의 참여를 제공함으로써 어떻게 정치적 결과의 승자와 패자가 발생하는 지에 대해 주목을 한다는 측면에서 개인의 고정적인 선호를 강조하는 합리적 선택 제도주의나 제도의 동형화과정에 주목하는 사회학적 제도주의보다는 역사적 제도주의의 맥락과 밀접하게 연관되어 있다. 또한 역사적 제도주의와 복지국가 연구는 상당부분 중첩된다. 특히 1980년대 이후부터 비교복지국가연구 분야에서 역사적 접근을 시도한 연구들이 늘어나고 있다(Amenta, 2003). 린치와 로즈(Lynch and Rhodes, 2016: 417)는 역사적 제도주의와 비교 복지국가연구 사이에 경로의존적인 행위자들의 집단, 규칙(방법론), 그리고 규범(존재론적, 인식론적 가정)을 갖춘 제도적인 모습이 성립되었다고 주장하고 있다. 지금까지의 주된 연구들을 종합해보면 역사적 제도주의 관점에서 복지국가연구의 주된 주제는 국가와 정당정치에 대한 강조, 제도의 효과, 이익 집단의 목표와 행위에 미치는 영향 등이며 방법론적 측면에서는 과정 분석(process tracing), 장기적인 관점에서의 제도 형성과 변화 연구 등이다. 마지막으로 인과성에 대한 이론은 경로 의존성, 수확 체증(increasing returns), 피드백 작동원리 등이다.

역사적 제도주의 관점에서의 복지국가 연구는 1976년에 헤클로(Heclo, 1976)가 『영국과 스웨덴에서의 현대 사회 정치』(Modern Social Politics in Britain and Sweden)를 발간하면서 시작되었다(Lynch and Rhodes, 2016). 그는 정책이 행위자들의 이해관계와 지위에 오랜 시간에 걸쳐 영향을 미침으로써 정책이 정치를 결정한다는 주장을 처음으로 증명했다. 스카치폴(Skocpol, 1980; Skocpol and Ikenberry, 1983)도 이러한 관점을 미국 복지국가 연구에 적용하여 초기 미국 사회정책에 대한 논의가 네오 맑시즘적 분석에 치중하여 국가 제도와 정당에 대한 논의가 그동안 부족했다고 지적했다. 다시 말해, 미국의 사회 정책의 정책적 유산

에 주목하며 이전의 제도와 정치가 특정한 발전경로를 좀 더 가능성이 높게 만들기도 하고 다른 대안적인 경로들의 발전을 방해하기도 한다고 주장했다(Skocpol, 1993: 531). 이러한 맥락에서 초기 역사적 제도주의관점에서 진행된 복지국가 연구는 첫째, 국가와 정치 조직의 확립과 변형(transformation), 둘째, 정치적 제도와 과정이 사회적 집단의 정체성, 목표, 역량에 미치는 영향, 셋째, 정치적 집단의 목적과 역량 사이의 상관관계와 정치적 제도에 의해 결정되는 역량의 범위, 마지막으로 이전에 자리매김된 사회 정책의 후속 정치에 대한 영향력 등이다(Lynch and Rhodes, 2016). 1990년대 중반 이후 역사적 제도주의를 복지국가 연구에 적용시킨 대표적인 학자인 피어슨(Pierson, 1994)은 1980년대 미국의 레이건 정부와 영국의 대처 정권에서 진행된 복지개혁의 사례를 통해 기존의 제도 유지를 옹호하는 정치적 연합, 정치적 거부점(veto points), 제도 자체의 점착성(stickiness) 때문에 신자유주의 정권 하에서도 복지 제도의 대폭적인 축소는 일어나지 않았다고 주장했으며 2001년에 발표한 『복지국가의 새로운 정치』(New Politics of the Welfare State)에서는 영속적인 재정 긴축의 시대에 탈산업화와 같은 사회·경제적인 환경 변화의 압력에도 불구하고 경로의존적인 측면에서 복지국가를 “쉽게 움직이지 않는 존재(immovable objects)”라고 주장했다.⁷⁾

그러나 이렇게 경로의존성을 강조하는 역사적 제도주의 연구 흐름이 외부적인 충격에 의해 발생한 결정적 국면(critical juncture)으로만 제도 변화를 설명함으로써 제도 내부의 내재적 모순과 사회적 행위자들 사이의 갈등과 전략적 선택에 의해 초래되는 제도변화의 동학에 대해 간과하고 있다는 비판이 역사적 제도주의 내부에서 제기되었다(Streeck and Thelen, 2005; Mahoney and Thelen, 2010; 이주하, 2009). 이른바 점진적이지만 중대한 제도변화를 주장하는 학자들은 사회·경제·인구학적 변화 등이 제도의 안정적인 재생산을 힘들게 하고 제도를 둘러싼 행위자들의 갈등이 심화되며 새로운 행위자들이 등장하면서 사소하지만 장기적인 변

7) 피어슨(Pierson, 2001, 2004)의 경로의존성에 대한 보다 자세한 논의는 다음 절을 참고하시오.

화가 점증적으로 일어날 때 제도는 상당한 변화를 경험할 수 있다고 주장한다(Thelen, 2004; Streeck and Thelen, 2005; Mahoney and Thelen, 2010). 하지만 최근까지 복지국가 변화를 설명하는 데 있어서 경로의존적 입장과 점진적이지만 중대한 제도변화를 주장하는 입장 간의 논쟁이 계속되고 있다(e.g. Vis, 2007; Pierson, 2011; Palier, 2005, 2010). 따라서 다음 절에서는 두 입장의 핵심적인 내용과 복지국가 변화와 관련된 연구들을 제시하고 본 연구가 이러한 논쟁에 기여하는 점에 대해 언급하고 있다.

2. 복지국가 변화에 대한 경로의존적 접근

경로의존성이란 과거의 사건이 미래의 사건에 영향을 준다는 사실을 의미한다(Mahoney, 2000: 510). 좀 더 구체적으로 우연한 사건이 제도적인 패턴을 만들거나 사건의 연쇄작용이 결정적인 특성을 만들어낸다는 것이다. 경로의존성에 대한 분석은 이전 단계의 사건에 매우 민감한 인과적 과정과 연관이 있다. 그러나 경로의존성에 대한 분석은 제도의 형성과정과 재생산 과정을 엄격하게 구분한다(Krasner, 1988). 결정적 단절(critical juncture)이라 불리는 시기에는 여러 가지 대안들 중 특정한 제도적 배열이 수용된다. 이러한 국면이 “결정적”인 이유는 특정한 제도적 옵션이 채택되고 나면 여러 대안들 중 선택이 가능한 초기 시점으로 돌아가기 힘들기 때문이다(Mahoney, 2000: 513). 결정적인 국면 기간 동안에 대안 선택의 과정은 우연적인 성격이 강하다. 우연성(contingency)이란 특정한 결과의 발생을 결정적으로나 확률적으로 예측 혹은 설명하기 어렵다는 것을 의미한다. 그러나 제도가 일단 채택이 되면 피드백 효과와 수확체증 효과로 인해 제도의 전환과정에서 많은 사회·경제적 비용이 발생하기 때문에 경로의존성이 강화된다는 측면을 강조하고 있다. 그러므로 제도의 변화는 외부로부터 강한 충격이 있을 때만 가능하다는 입장이다(Mahoney, 2000; Pierson, 2000).

피어슨(Pierson, 1994, 2001, 2004)은 경로의존적인 접근을 복지국가연구에 적용하여 왜 복지국가의 현재 상태를 변경하는 게 시간이 갈수록 어려워지는지에 대해 설명하고자 했다.⁸⁾ 핵심적인 주장은 일단 특정 정책 혹은 제도가 정착이 되면 현 상태를 유지함으로써 제도로부터의 혜택을 지속적으로 받고자하는 집단이 생성된다는 것이다. 복지국가의 황금기인 전후 30년 동안은 지속적인 경제성장을 바탕으로 남성부양자(male-breadwinner)의 완전고용이 가능했기 때문에 이들에게 도움이 되는 복지제도의 확대를 통해 정치적 정당성을 획득할 수 있었다. 그러나 1970년대 이후 세계 경제의 상황이 악화되면서 복지지출을 무제한적으로 확대할 수 없게 되고 오히려 건전 재정의 유지라는 압박을 받게 되면서 현재 정권의 정부는 기존의 복지혜택을 축소하는 인기 없는 정책을 추진해야 하는 상황에 놓이게 되었다. 앞서 지적했듯이 복지국가 황금기에 정착된 제도들은 이미 혜택을 계속 누리고 싶어 하는 집단들이 존재하며 연금과 같이 기존에 비용을 지불한 집단이 있는 경우 고착화효과(lock-in)가 발생하여 혜택의 규모를 축소하는 방식으로 제도를 개혁하기 매우 힘들어졌다. 이러한 상황에서 현 정권은 기존의 제도를 그대로 유지하고 제도 개혁을 미루는 책임 회피(blame avoidance)전략을 시행할 가능성이 높다. 다시 말해 복지 확장기에는 새로운 복지시스템의 도입이나 복지지출의 확대에 대한 성과를 인정받으려는(credit claiming) 인센티브가 강했던 반면 복지 축소기에는 기존의 혜택을 축소함에 따라 발생하게 되는 비난을 회피(blame avoidance)하려는 동기가 강하다(Green-Pedersen and Haverland, 2002). 노조의 영향력이 약해지고 과거와 같은 전통적인 지지층의 강한 결집이 약화되었음에도 불구하고 기존의 제도로부터 혜택을 받고 있던 집단들의 반발과 제도의 변경에 따라

8) 피어슨이 경로의존적 접근을 통해 복지국가의 안정성을 주장한 이유는 1980년대에 걸쳐 신자유주의 경제학자들이 복지국가의 생존에 대해 부정적으로 평가하기 시작하자 이러한 예측이 잘못되었다는 것을 증명하기 위해서였다. 다시 말해, 이전에는 복지국가의 다양성이나 사회정책의 발전과정에서 국가별로 특화된 역사적 궤적을 이해하려고 했다면 피어슨은 제도적 관성 혹은 제도적 자기강화 효과를 바탕으로 한 제도의 자기강화적 효과에 주목하였다.

발생하게 되는 비용이 기하급수적으로 늘어나는 구축효과(crowding-out effect) 때문에 경로의존성이 강해지며, 변화의 가능성이 극히 낮아지게 된다. 피어슨의 연구는 결과적으로 분석의 초점을 노조와 좌파 정당의 연합을 통한 레짐의 재생산에서 제도의 성숙(maturation)을 통해 모든 정책이 고유의 정치적인 논리를 만들어내는 과정으로 바꾸었다는 것을 의미한다(Pierson, 2004; Gingrich, 2015).

자본주의의 다양성(varieties of capitalism)을 주장하는 홀과 소스키스(Hall and Soskice, 2001) 역시 경로 의존성에 입각하여 자본주의 모델이 영미 모델로 수렴하지 않고 조정시장경제(coordinated market economy)와 자유시장경제(liberal market economy)라는 두 가지 모델이 계속 유지된다고 주장했다. 두 가지 유형의 자본주의 모델은 금융 제도, 단체 협상 제도, 직업 훈련, 제도, 그리고 복지제도와 관련해 체계적인 차이가 존재하며 이러한 차이는 결국 사용자(employer)의 조직화 정도에 의해 결정된다는 것이다. 홀과 소스키스는 극심한 경쟁의 압력에 직면한 행위자들은 제도를 점진적으로 수정할 수 있지만 완전히 새로운 제도로 탈바꿈하기는 매우 어렵다고 주장했다. 그들의 핵심적인 주장은 결국 경로의존성 이론과 밀접한 관련이 있다. 그들은 자본주의 다양성 연구에서 제도적인 안정성을 유지시키는 긍정적인 피드백 메커니즘을 ‘제도적 상보성(complementarity)’이라는 개념을 통해 설명하고 있다. 상보성이란 “현존하는 제도가 다른 제도의 수익(return)이나 효율성을 증가시키는” 경우를 의미한다(Ibid., 17). 이러한 측면에서 제도적 상보성이란 여러 제도적인 배열이 결국 조정시장경제나 자유시장경제 내에서 기업의 이윤을 극대화하기 때문에 한 제도를 변경하게 되면 다른 제도까지 같이 변경해야 한다는 것을 의미한다. 즉, 효율성을 통한 이득이 여러 제도의 공존을 통해 가능하기 때문에 행위자들은 어느 한 제도의 변화에 저항하게 되며, 국가 경제 내에서 제도간 상보성이 높을수록 제도변화에 대한 저항은 더욱 강해진다(Hall and Soskice, 2001: 18-19).⁹⁾

9) 자본주의 다양성을 주장하는 학자들은 고용보호, 실업보호, 소득 보장과 같은 복지제도 역시 자본주의 모델과 밀접한 관련이 있다고 지적한다(Estevez-Abe

복지국가 변화와 관련하여 이러한 경로의존적 관점을 지지하는 연구들이 최근까지 발표되고 있다. 우선 비스(Vis, 2007)는 복지국가가 경로의존성(path dependency)에 입각해 제도의 자기강화적 성격 때문에 복지레짐이 계속 유지될 것이라는 복지국가 이론가들의 주장과 정치·경제·사회적인 압력 때문에 수요창출을 중심으로 한 케인주주의 복지 국가 모델은 한계에 부딪혔으며 따라서 혁신과 유연화를 촉진하고 복지지출을 최소화함으로써 경쟁력을 상승시키는 모델로 전환될 것이라는 조절주의 이론가들(Jessop, 1999; Peck, 2001)의 주장을 경험적으로 검증하기 위해 1985년부터 2002년 사이의 16개 복지국가를 대상으로 퍼지셋 이념형 분석을 실시했다. 총 세 기간(1985-1995, 1995-2002, 1985-2002)에 대한 퍼지셋 분석을 실시한 결과 레짐에 특화된 변화의 양상을 보여주고 있으며, 따라서 분석 결과는 레짐의 근본적인 변화가 없다는 주장을 뒷받침하고 있다고 그녀는 주장하고 있다. 다시 말해, 사회경제적인 환경의 변화에 따른 복지국가 제도의 재편에 대한 압력에도 불구하고 복지국가는 근본적인 개혁을 추진하기 보다는 여전히 경로의존적인 측면에서 기존의 시스템을 유지하고 있다는 것이다.

허드슨과 퀴너(Hudson and Kühner, 2009)는 전통적인 소득 보호 정책과 세계화와 지식기반 경제로의 전환에 따라 중요성이 부각되고 있는 인적자본의 개발을 목표로 하는 투자형 사회지출을 동시에 고려해야 복지국가의 변화를 제대로 파악할 수 있다고 주장하며 1994, 1998, 2003년의 세 시점에 대한 23개 OECD 국가들의 퍼지셋 이념형 분석을 실시했다. 분석 결과 덴마크와 핀란드가 1994년과 2003년 사이에 생산성 중심(투자 중심)의 모델로 전환을 했으며 이들 국가들은 교육에 대한 지출과 노동시장 훈련(주로 ALMP)에 대한 상대적 투자의 비중을 늘리는 동시

et al., 2001). 예컨대, 조정시장경제에서 기업에 특화된 기술을 습득하는데 많은 시간과 비용이 들게 되면 노동자들은 이러한 기술 습득에 대한 투자를 꺼리게 된다. 오히려 손쉽게 취득할 수 있는 일반적인 기술 습득에 매진할 가능성이 높다. 이러한 상황에서 사용자들은 국제시장에서 자신들의 경쟁력을 높이기 위해 요구되는 특화된 기술 습득을 장려하기 위해 국가가 제공하는 고용보호, 실업보호와 같은 관대한 사회 보호정책을 적극적으로 지지할 것이다.

에 고용보호 수준을 낮추고 있다. 그러나 대부분의 복지국가들이 1994년과 2003년 사이에 변화보다는 안정적인 경향성을 보여주고 있다. 이들 국가들은 레짐에 특화된 변화를 겪고 있다고 이들은 주장했다. 결국 사회투자정책에 대한 관심이 정책적으로나 정치적으로 높아지고 있는 건 사실이지만 많은 국가들이 여전히 생산성 중심의 모델보다는 소득 보전형 모델로 분류되고 있다는 측면에서 사회투자형 패러다임으로 복지국가가 전환하고 있다는 주장은 너무 성급하다고 주장하고 있다.

정의룡과 양재진(2012)은 OECD 복지국가들을 대상으로 사회적 위험의 양상이 변화함에 따른 복지국가의 대응방식의 차이를 바탕으로 복지국가의 변화와 지속에 대해 분석을 실시했다. 복지국가는 기본적으로 경로 의존적인 속성 때문에 변화가 어렵지만 저출산, 고령화, 서비스업 취업자의 증가와 같은 탈산업화, 여성의 경제활동 참여의 상승과 비정규직의 양산과 같은 신사회적 위험의 증가는 복지국가들에게 기존의 방식과는 다른 형태의 정책적 대응을 요구하고 있다고 이들은 지적했다. 이러한 맥락에서 이들은 OECD 20 개국을 대상으로 1995년부터 2007년까지의 기존의 위험과 새로운 위험과 관련된 정책에 대한 퍼지셋 이념형 분석을 통해 기존의 복지레짐 유형들이 일정 부분 지속되고 있음을 지적했다. 다시 말해, “기존의 체제를 유지하거나 지속시키고자 하는 경로의존적인 성향을 확인”할 수 있다고 주장했다(Ibid., 328). 그러나 동일 레짐 내의 국가들 내에서도 프랑스나 오스트리아의 경우 가족지원을 강화하는 방식으로 새로운 사회적 위험에 대응을 했다면, 독일은 기존의 사회적 위험과 관련된 혜택뿐만 아니라 가족지원에 대한 지출 수준도 낮다는 측면에서 축소하는 방향으로의 개편의 양상을 보여주고 있다고 지적했다. 자유주의 국가 내에서도 영국, 호주, 뉴질랜드 등이 미국과 차별된 방식으로 여성과 아동에 대한 지원을 늘려나가고 있다고 주장했다.

마지막으로 피어슨(Pierson, 2011)은 사회적 현상에 대해 단일한 시점에서 스냅샷처럼 찍어 설명을 하는 사회과학 내의 연구경향을 비판하며 장기적인 관점에서 사회현상의 변화를 관찰해야 한다고 주장했다. 그는 1971년부터 2002년 사이의 실업, 질병, 연금관련 복지제도의 변화¹⁰⁾를

기술적인(descriptive) 수준에서 분석한 결과 급격한 사회경제적인 변화와 재정적 압박에도 불구하고 대부분의 사회프로그램들은 1971년보다 현재 더 관대한(generous) 수준임을 입증했다. 다시 말해, 비교복지국가 연구자들이 입증해야할 논의는 시간의 흐름에 따른 복지 프로그램의 변이(variation)가 아니라 탈산업화나 경제적 세계화에도 불구하고 복지제도가 상대적인 안정성을 유지하고 있는 이유라는 주장이다.

3. 복지국가 변화에 대한 점진적이지만 중대한 변화의 강조

앞 절에서 설명한 복지국가 변화에 대한 경로의존적인 접근에 대해 비판을 하며 제도변화에 대해 다른 관점으로 접근하는 흐름이 2000년대 이후에 등장했다. 이들은 제도변화를 촉발하는 요인으로써 외생적 변수에 주목을 하는 분절적 균형모델이 제도 자체의 내재적 모순과 사회적 행위자들 사이의 갈등과 전략적 선택에 의해 초래되는 제도변화의 동학을 제대로 설명하지 못한다는 한계 있다고 지적했다(이주하, 2009: 361). 오히려 사회·경제·인구학적 변화 등이 제도의 안정적인 재생산을 힘들게 하고 제도를 둘러싼 행위자들의 갈등이 심화되며 새로운 행위자들이 등장하면서 사소하지만 장기적인 변화가 점증적으로 일어날 때 제도는 상당한 변화를 경험할 수 있다고 주장한다(Thelen, 2004; Streeck and Thelen, 2005; Mahoney and Thelen, 2010). 점진적 변화를 바탕으로 한

10) 피어슨(Pierson, 2011)이 논문에 사용한 데이터는 스크럭스와 동료들(Scruggs et al., 2014)이 만든 comparative welfare entitlement dataset 2(CWED2)이다. 이 데이터셋은 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen, 1990)이 탈상품화 지수를 구축하는 데 이용한 변수를 바탕으로 관대성지수(generosity index)라 불리는 기존의 탈상품화 지수를 보완한 지수를 포함하고 있으며 기간도 1971년부터 2010년까지 제공함으로써 장기적인 관점에서 복지제도 분석을 가능하게 해준다. 본 연구에서도 이 데이터셋을 활용하여 분석을 실행했다.

역사적 제도주의는 행위자의 전략에 주목하면서 변화의 다양한 메커니즘을 이론화했다는 측면에서 의의가 있다(우명숙, 2011). 또한 제도가 새로운 제도로 완전히 대체(replacement)되는 게 아니라면 변화와 연속성이 맞물려 있는 ‘진화’과정에 주목할 필요가 있다고 강조한다. 다시 말해, 제도 변화의 전환점에 있어 기존의 제도는 문제정의와 문제해결에 있어 중대한 영향을 미칠 수밖에 없으며, 변화의 방향을 결정하기도 한다(Ibid., 149). 그리고 전환점에서의 제도 변화는 연속적으로 미래의 제도변화에 영향을 미치며 위기를 촉진하기도 한다(Haydu, 1998). 이러한 점진적 제도변화 과정에서 집단 간의 갈등과 연합이 무엇보다도 중요하다. 제도는 근본적으로 권력 분배와 관련이 있다(Mahoney and Thelen, 2010: 8). 점진적이지만 중대한 변화를 강조하는 연구자들은 복지정책을 법 혹은 국가기관과 같은 제 3자에 의해 규칙이 강제되는 일종의 공식적인 정책인 제도로 간주한다(Streeck and Thelen, 2005: 12, 우명숙, 2011). 제도로써 복지정책은 그 자체가 복지재원을 둘러싼 재분배적 제도라는 측면에서 정치적 함의를 갖고 있다. 따라서 과거에 합의된 맥락이 달라지고 정책에 참여하는 행위자들에 변동이 생기면 복지제도의 균열과 갈등이 발생하게 된다(우명숙, 2011: 151). 그러므로 복지제도가 유지 혹은 재생산되거나 변화하기 위해서는 행위자들 간의 적극적인 반영과 상호작용이 중요하다.

스트랙과 쉴렌(Streeck and Thelen, 2005)은 제도변화를 크게 다섯 가지로 유형화했다. 우선 변위(displacement)는 상대적으로 주변부에 있던 제도가 점차 지배적인 제도로 등장하게 되는 것을 의미한다. 중첩(layering)은 기존의 제도는 그대로 유지하면서 새로운 요소(혹은 제도)들을 이식하는 것이다. 표류(drift)는 의도적으로 제도를 그대로 방치함으로써 제도가 쇠퇴하거나 변형되게 만드는 과정이다. 전환(conversion)은 기존의 제도가 변화하거나 해체되기 보다는 제도 내에서 새로운 목표가 채택되거나 새로운 행위자집단이 포함됨으로써 기존 제도의 기능이나 역할이 변화하는 것을 의미한다. 마지막으로 소진(exhaustion)은 점진적으로 제도가 해체되어 소멸하는 과정을 의미한다. <표 3-2>에 위의 다섯

<표 3-2> 제도변화의 다섯 가지 유형

	변위 (displacement)	중첩 (layering)	표류 (drift)	전환 (conversion)	고갈 (exhaustion)
정 의	주변부의 제도가 점진적으로 지배적인 제도로 자리매김	기존의 제도에 새로운 제도들이 추가	의도적으로 제도를 방치함으로 써 제도가 쇠퇴 혹은 변형됨	기존제도의 목표가 재설정되거나 기능 혹은 역할이 변화	점진적으로 제도가 해체되어 소멸하는 과정
메 커 니 즘	배반 (defection)	상이한 성장 (differential growth)	의도적 무시 (deliberate neglect)	재설정, 재해석 (redirection, reinterpretation)	쇠퇴 (depletion)

출처: Streeck and Thelen(2005: 31)

가지 과정이 요약되어있다. 이들은 정책의 유산, 선거의 규칙, 제도적 구조가 제도 변화에 있어 제약이 될 수 있지만 정치 행위자들에게는 정치적 이익을 획득하기 위한 기회이자 자원일 수도 있다고 주장했다(Ibid.). 또한 제도변화의 유형에 있어 제도의 보상이 점진적으로 줄어드는 고갈(depletion), 표류(drift), 소모(exhaustion)에 주목하면서 제도적 자기강화를 더 이상 당연하게 여겨서는 안 된다고 지적했다. 남성 부양자모델은 여성의 노동시장 참여의 증대와 서비스산업으로의 이행에 따른 장기실업자의 증가와 같은 새로운 사회적 위험의 등장에 따라 사회적인 도전을 받고 있다. 남성부양자를 중심으로 한 복지 제공방식은 오랜 기간에 걸쳐 침식되고 있으며, 젠더 불평등, 일-가족 양립의 문제, 노동시장 이중화와 같은 문제들을 촉발시켰다.

해커(Hacker, 2004, 2005)는 위의 다섯 가지 제도변화 유형 중 현 상태 편향의 정치적 환경(혹은 거부 행위자들(veto players)의 규모)과 내부변화의 걸림돌(정책 재량권과 정책지지 연합의 수준)이라는 차원을 바탕으로 네 가지 제도변화 유형을 분류했다. 그 중에서도 사회적 위험에 따른 복지국가의 정책변화를 설명할 수 있는 요인으로 중첩, 표류, 전환을 꼽

<표 3-3> 점진적인 제도변화의 유형

		내부 변화의 결립돌	
		높음(낮은 정책 재량권 (discretion); 강한 정책지지 연합)	낮음(높은 정책 재량권 (discretion); 약한 정책지지 연합)
현 상태 편향의 정치적 환경	높음(많은 거부 행위자들(veto players))	표류(drift)	전환(conversion)
	낮음(적은 거부 행위자들(veto players))	중첩(layering)	제거/대체(replacement)

출처: Hacker(2004, 2005)

았다. <표 3-3>에 제시된 바와 같이 우선 표류는 정책의 골격이 그대로 유지되는 상태에서 정책의 효과가 결과가 달라지는 상황이다. 제도 내부의 목표를 수정하거나 재조정하기에는 강한 정책지지 연합의 저항에 부딪히며 새로운 정책을 도입하기 위해서는 많은 거부 행위자들의 동의를 받아야 하는 경우에 의도적으로 제도의 변화를 회피하는 경우다. 대표적으로 미국에서 새로운 사회적 위험에 대응해 적극적인 제도적 대응을 하지 않음으로써 개인에게 위험관리를 전가한 경우(Hacker, 2005)나 서비스경제로의 산업구조가 전환되었음에도 불구하고 여전히 제조업 내의 정규직을 대상으로 한 복지제도에 집중함으로써 서비스업 종사자 혹은 제조업의 비정규직 노동자들은 충분한 수준의 사회보호와 고용보호를 받지 못하는 이중화(dualization) 현상(Emmeneger at al., 2010; Palier and Thelen, 2010)을 꼽을 수 있다. 반면에 전환은 새로운 제도나 정책을 도입하기 위해 많은 거부 행위자들의 동의가 필요하지만 정책 재량권이 높으며 정책 지지연합이 낮은 경우 제도 혹은 정책의 개정 없이 기존의 제도를 새로운 목표로 방향을 재설정하거나 기능을 변경하는 경우를 의미한다. 전환을 통한 제도의 적응 혹은 재조정은 제도나 정책이 행위자들로 하여금 일정한 제약 속에서 다양한 목적을 추구할 수 있게 허용함을 의미한다(Beland and Powell, 2016). 마지막으로 중첩은 정치적 구조상의 거부 행위자가 적은 반면 정책 재량권이 낮고 강한 정책 지지연합의 반대에 부딪히는 경우 기존의 제도를 해체하거나 와해시키지 않고 새로운

제도나 정책을 추가하는 경우를 의미한다. 대표적으로 기존의 공적 연금 제도에 사적 연금제정을 추가함으로써 연금혜택의 충위를 다양화하는 경우이다(Seeleib-Kaiser, 2016).

홀과 쉴렌(Hall and Thelen, 2009)은 앞 절에서 언급한 자본주의 다양성에 대한 논의가 경로의존성에만 주목하여 제도의 연속성만을 강조한다는 비판에 대응하여 제도를 자원(resource)으로 간주하고 있다. 다시 말해, 제도란 인센티브나 구속(constraints)의 행렬(matrix)이 아니라 행위자들이 그들의 목적을 달성하기 위해 이용하는 자원으로 간주했다. 제도를 자원으로 간주하는 관점은 앞서 언급한 신제도주의의 세 가지 연구흐름에서도 공통적으로 드러난다(Deeg and Jackson, 2007: 160). 합리적 선택 제도주의에서는 제도를 집단행동문제(collective action problem)를 해결하는 동시에 자기강화적인 성격이 강하다고 간주한다. 역사적 제도주의에서는 제도의 기원과 진화과정에서 정치적 연합과정을 중요시한다. 마지막으로 사회학적 제도주의에서는 제도의 변화에 있어서 행위자들 사이의 해석과 담론을 강조한다. 여기서 중요한 사실은 제도가 불확실성을 감소시키지만 행위자들의 행위를 완전하게 구속하는 것은 아니라는 점이다. 비교정치경제학적 관점에서 제도변화를 미시(micro), 중범위(meso), 거시(macro) 수준에서 각각 설명한 디그와 잭슨(Ibid.)은 자원으로 제도를 간주하는 관점과 관련하여 경제적 이익을 극대화하는 방식으로 제도를 재조정하는 게 제도변화의 유일한 요인이 아님을 지적하며 정치적 권력의 획득이 때로는 더 중요함을 강조한다. 상대적인 권력의 변화는 제도를 변화하려는 노력을 촉진시킬 수 있다(Thelen, 2004). 제도 변화는 그들이 마주한 문제의 속성을 진단하고 규정하기 위한 의식적인 과정에서부터 시작된다. 또한 다른 행위자들에게 변화의 필요성을 확신시키고 특정한 유형으로의 변화를 홍보하기도 한다(Deeg and Jackson, 2007). 제도변화의 재분배적 결과 때문에 결국 제도변화는 정치적 과정과 밀접한 관련이 있다(Hall and Thelen, 2009).¹¹⁾ 다시 말해 “제도가 일단 작동

11) 양재진(2009: 451)은 복지는 공공재보다는 준공공재(quasi-collective goods)에 가깝다고 주장하고 있다. 그 이유는 보편주의적인 복지라고 하더라도 누군가

되면 내부에 존재하는 행위자들의 전략과 계산 그리고 행위자들 간의 상호작용에 강력한 영향을 미치게 된다. 하지만 권력 배분 이론들(power distributional theories)이 시사하듯이 제도는 지속적인 정치적 대결의 대상이며 제도의 기반이 되는 정치적 동맹 관계가 변화하면 제도가 취하는 형태와 함께 제도가 담당하는 정치적·사회적 기능에 변화가 일어난다(셀렌, 2014: 70).”

복지제도의 변화와 관련해서는 프랑스 복지국가의 변화를 분석한 팔리에(Palier, 2005)는 강한 경로의존성에도 불구하고 프랑스의 복지시스템이 1980년대 후반 이후 중대한 변화를 겪고 있지만 변화가 급격하고 단절적으로 진행되지 않고 점진적이지만 변형적(transformative)으로 진행되고 있다는 점을 강조했다(Ibid., 127). 프랑스의 복지제도는 노동자들의 소득에 기반한 사회보장기여금에 의존하고 있으며, 복지정책의 주된 목표는 소득보장이었다. 그러나 새로운 사회적 위험이 등장하면서 지난 30여 년 동안 새로운 유형의 정책이 도입되었다. 대표적으로 최소 통합 수당(Revenu Minimum d'Insertion, RMI), 보편적 의료보험제도(Couverture Maladie Universelle, CMU), 일반 사회 보장(Contribution Sociale Généralisée, CSG) 등이다. 또한 활성화(activation) 정책과 개인적립식 연금계정도 부분적으로 도입되었다. 우선 최소 통합 수당(RMI)은 장기실업자가 늘어나고 청년실업률이 상승하면서 사회적 배제(social exclusion)의 문제를 해결하기 위해 1980년대 후반에 도입된 자산 조사(means-test)를 기반으로 한 사회보장 혜택이다. 보편적 의료보험제도(CMU)는 기존의 의료보험 제도의 기여금을 감당할 수 없는 집단을 위해 무상으로 제공되는 의료보험 혜택이다. 일반 사회 보장(CSG)은 기존

1단위만큼 복지소비가 증가하게 되면 다른 누군가는 1단위만큼 소비를 줄여야 하고, 그렇지 않기 위해서는 추가적인 공급이 필요하다. 따라서 복지소비에 대한 경합성은 방법론적 개인주의의 측면에서 자기이익을 극대화하려는 성향을 지닌 인간들이 모여 사는 사회에서 제로섬 게임(zero-sum game)의 양상을 만들게 된다. 다시 말해, 복지라는 재화의 비배제성과 경합성이라는 모순적인 조합은 노동의 조직화 정도에 따라 복지제도에 대한 다양한 선호를 만들어 내고, 결국 복지정책의 다양한 유형을 산출해낸다는 것이다.

의 사회보장기여금에 상당 부분 의존하는 복지재정 구조를 개편하기 위해 소득에 부과되는 조세를 의미하며 1990년대 초반에 도입되었다. 이러한 정책들을 통해 복지정책의 목표가 소득 보장에서 빈곤 완화, 혜택에 대한 보편적 접근, 활성화 등으로 변경되었으며 정책의 수단도 기여에 의한 혜택이 아닌 보편적 혜택, 복지재원의 확보도 사회보장기여금보다는 일반조세로 재조정되고 있다(Ibid., 128). 중요한 사실은 새로운 정책적 목표와 수단을 지닌 제도의 도입이 급격하게 한 순간에 이루어지지 않고 기존의 사회보장시스템의 수혜자들의 반발을 최소화하기 위해 제도의 주변부에서부터 점진적으로 이루어졌다는 점이다. 예컨대, RMI나 CMU와 같은 혜택은 기술 고갈로 인해 장기실업 상태에 빠지기 쉬운 저숙련 노동자와 같은 집단이 가장 먼저 수혜를 받게 되는 데, 사회보장기여금을 통해 안정적으로 사회보장 혜택을 누리는 집단의 입장에서 기여금 납부가 어려운 반면 사회보장 혜택이 필요한 집단에게 자산들이 운영하는 사회보장기여금에 영향을 주지 않고 제공되는 새로운 제도에 대해 강하게 반대할 동기가 부족하다.

이후 팔리에(Palier, 2010)는 프랑스 사례를 넘어 대륙유럽국가들의 사례를 통해 제도변화의 이행과정을 다차원적으로 설명하고 있다. 그는 사회보험에 기반을 둔 보수주의 복지레짐에 속하는 국가들이 1980년대 이후 어떤 제도적 변화를 겪었는지에 대한 국가별 사례연구 결과를 종합하며 스트랙과 쉴렌(Streeck and Thelen, 2005)이 제안한 점진적 제도변화의 이론적 프레임을 기반으로 서술하였다. 1970년대 중반이후 장기실업률이 증가하고 경기침체가 심화되면서 복지 시스템의 재편에 대한 압력이 커지자 보수주의 복지레짐 국가들의 첫 번째 대응은 유병휴가나 조기퇴직을 통한 노동력 이탈(labor shedding)을 통해 기존 체도를 소진(exhaustion)하는 전략이다. 그러나 이러한 전략은 더 적은 수의 집단이 더욱 생산적으로 일을 해야 하고 더 많은 비중의 사회보장기여금을 지불해야 하기 때문에 오래 유지되기 어렵다. 두 번째 대응과정은 노동시장 내부자에 대한 혜택은 유지하는 대신 외부자에 대한 사회적 위험에 대한 보장의 범위(coverage)를 축소하는 표류(drift) 전략이다. 그러나 새로운

사회적 위험의 양상이 심화되면서 기존의 사회보험에 기반을 둔 혜택을 받지 못하는 집단을 위해 세금을 통한 최저 임금 혜택을 제공하는 중첩(layering)의 전략이 이어졌다. 그리고 이러한 새로운 유형의 사회 정책은 2000년대 이후 취업과의 연계를 강화한 활성화(activation) 정책으로 제도의 목표가 수정되는 전환(conversion)으로 연결되었다.

제 4 절 소결

역사적 제도주의 관점에서 복지국가 변화에 대한 상반된 연구의 흐름이 존재한다. 경로의존적인 측면에서 복지제도의 안정성 혹은 연속성을 주장하는 학자들은 제도자체의 자기강화효과와 구축효과 때문에 제도의 변경 혹은 조정이 어려우며, 따라서 기존의 복지시스템이 사회경제적 환경의 변화에도 불구하고 계속 유지되고 있다고 주장한다. 반면에 점진적이지만 중대한 변화를 강조하는 학자들은 오히려 사회·경제·인구학적 변화 등이 제도의 안정적인 재생산을 힘들게 하고 제도를 둘러싼 행위자들의 갈등이 심화되며 새로운 행위자들이 등장하면서 사소하지만 장기적인 변화가 점증적으로 일어날 때 제도는 상당한 변화를 경험할 수 있다고 주장한다. 제도로써 복지정책은 그 자체가 복지재원을 둘러싼 재분배적 제도라는 측면에서 정치적 함의를 갖고 있다. 따라서 과거에 합의된 맥락이 달라지고 정책에 참여하는 행위자들에 변동이 생기면 복지제도의 균열과 갈등이 발생하게 된다(우명숙, 2011: 151).

복지국가의 변화를 둘러싼 역사적 제도주의 내의 논쟁은 최근까지 계속되고 있다. 그러나 논쟁 과정에서 과연 적절한 방법론을 통해 자신들의 주장을 뒷받침하고 있는 지에 대해서는 의문이 든다. 경로의존성과 점진적이지만 중대한 제도변화를 주장하는 연구들은 대부분 특정한 국가나 특정한 복지레짐에 대한 사례분석에 편중되어 있다. 따라서 특정한 사례를 넘어 다른 복지국가들에도 보편적으로 적용할 수 있는 지에 대한 경험적인 검증이 제대로 이루어지지 못하고 있다. 또한 사례연구보다 더

많은 수의 복지국가를 대상으로 한 경험적인 연구들 역시 방법론적인 한계 때문에 경로의존성 논쟁의 핵심인 연속적이고 점진적인 제도변화 과정을 효과적으로 검증하지 못하고 있다. 이 연구에서는 OECD 19 개국을 대상으로 1985년부터 2010년 사이의 26년 기간 동안의 변화 궤적을 분석함으로써 제도의 경로의존성을 둘러싼 논쟁을 경험적으로 검증하고 있다. 과연 복지국가 황금기에 형성된 세 가지 유형의 복지레짐이 사회적 위험의 양상이 본격적으로 변하기 시작한 1980년대 중반 이후에도 여전히 동일한 궤적을 그리며 변화하고 있는 지를 분석함으로써 복지국가의 변화와 관련하여 역사적 제도주의 내의 논쟁을 경험적으로 검증하고 있다. 만약 경로의존성이 여전히 유효하다면 복지레짐별로 유사한 방식으로 사회적 위험의 변화에 대응했을 것이다. 반면에 제도의 점진적이지만 중대한 변화가 유효하다면 복지제도를 둘러싼 행위자들 혹은 집단 간의 연합, 갈등, 타협 등의 상호작용에 의해 기존의 복지레짐이 변화할 것이다.

제 4 장 사회적 위험 양상의 변화와 정책적 대응방식

1. 새로운 사회적 위험의 출현 및 국가별 현황

위험은 재해, 사고(accident)와 같이 어떠한 사건이 일어날 확률에 사건의 영향력을 곱한 개념이다(Van Kersebergen and Vis, 2014: 43). 다양한 종류의 위험은 누구에게나 닥칠 수 있다. 위험의 원인은 질병, 부상, 노령, 범죄, 실업과 같은 개인적인 수준부터 지진, 가뭄, 쿠데타 혹은 전쟁과 같은 거시적인 수준까지 다양하다(Holzmann and Jorgensen, 2001, Lee, 2009). 하지만 “사회적” 위험이란 사회적인 맥락과 연관된 위험의 특성에만 국한된다(Lee, 2009: 6). 다시 말해, 사회적 위험은 개인의 사회 내 위치나 생애주기에서 발생하는 복지 손실의 가능성을 의미한다.¹²⁾ 그 동안 비교복지 국가 연구에서 새로운 사회적 위험과 관련하여 많은 논의가 진행되었다. 새로운 사회적 위험에 대한 대표적인 정의는 다음과 같다. 우선 테일러-구비(Taylor-Gooby, 2004:2-3)는 새로운 사회적 위험을 탈산업사회로 전환하는 과정에서 발생하는 경제·사회적 변화의 결과로 개인이 삶의 과정에서 직면하게 되는 위험이라고 정의했다. 보놀리(Bonoli, 2007:498)도 비슷한 맥락에서 지난 30~40여 년간 진행된 탈산업화로 인해 사회경제적인 전환이 이루어지면서 개인이 경험하게 되는 복지의 손실이라고 정의하고 있다. 결과적으로 새로운 위험은 전후 복지국가의 복지제공과 노동시장의 재편(transition)에 따른 요구의 간극

12) 이승윤(Lee, 2009)에 따르면 사회적 위험은 개념적으로 세 가지 조건을 충족해야 한다고 주장했다. 우선 사회적 위험으로 인해 개인의 기본적인 생계가 위협을 받으며 개인수준에만 국한되지 않고 사회의 상당한 부분에 영향을 미쳐야 한다. 마지막으로 사람이 만들어낸 위험이지만 개인의 통제범위를 넘어선 구조적인 문제를 의미한다.

(gap) 때문에 출현하게 된다(Epsing-Andersen, 1999; Bonoli, 2007; Taylor-Gooby, 2004). 새로운 사회적 위험은 이전의 사회적 위험과 어떤 차이가 있을까? 이전의 사회적 위험은 산업화와 관련이 있으며 실업, 노령, 질병 등으로 인한 소득 능력의 상실이 주요 위험이다. 위험의 주된 대상은 남성 부양노동자(male-breadwinner)이며 복지정책은 소득 능력의 상실을 보상하는 연금이나 실업보험과 같은 현금이전에 초점을 맞췄다. 반면 새로운 사회적 위험은 탈산업화와 관련이 있으며 제조업에서 서비스업으로 고용구조가 변화하고 여성의 노동시장 참여가 급격히 증가하며 저출산, 고령화, 이혼율 증가에 따른 가족구조의 불안정성이 증가하고, 비정규직과 계약직과 같은 고용구조의 비표준화가 늘어 가는 게 주요 위험이다. 위험에 가장 취약한 집단은 취업과 결혼, 출산을 통해 양육 문제를 걱정해야 하는 청년층과 여성, 더 이상 평생 일자리를 보장받지 못하는 저숙련 노동자들이다. 복지정책은 일과 가족의 양립을 가능케 하는 사회서비스와 노동시장의 재진입을 돕는 적극적노동시장정책(ALMP) 등이다(Taylor-Gooby, 2004; Huber and Stephens, 2006; Bonoli, 2007)¹³⁾.

13) 최영준(2011)은 이전의 사회적 위험과 새로운 사회적 위험 간의 중첩성(superposition)에 주목한다. 그는 새로운 사회적 위험 내부의 중첩성과 이전의 사회적 위험과 새로운 사회적 위험 간의 중첩성을 구분지어 중첩성의 개념을 설명하고 있다. 우선 새로운 사회적 위험 내부의 중첩성이란 새로운 사회적 위험의 취약 집단으로 언급되는 여성의 경우 일과 가정을 동시에 돌보기 힘들기 때문에 경력 단절의 위험을 겪을 확률이 높으며, 따라서 교육을 통한 숙련도를 근로연수에 비해 빠르게 소진할 가능성이 높다. 또한 사회보장의 혜택을 상실할 가능성도 높다. 이러한 측면에서 새로운 사회적 위험은 특정한 집단 혹은 개인에게 중첩되어 사회적 위험 자체가 증폭될 수 있다. 한편 이전의 사회적 위험과 새로운 사회적 위험 간의 중첩성이란 새로운 사회적 위험에 취약한 집단이 과거로부터 이전의 사회적 위험에 취약한 계층인 경우가 많다는 의미다. 일가족 양립의 문제를 예로 들면 모든 여성이 비슷한 정도의 위험에 노출되어 있는 게 아니라 ‘소득’이라는 전통적 요소에 따라 차이를 보인다. 예컨대, 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen, 2009)은 자신의 소득수준이나 교육수준과 비슷한 배우자와 결혼하는 동질혼(homogamy)의 경향이 갈수록 강해지면서 여성의 경제활동 참

새로운 사회적 위험의 구체적인 양상은 다음과 같다. 우선 가족구조는 여성의 경제활동 참여가 증가하면서 양육이나 돌봄과 경제활동 사이의 양립이 힘들어지고 있으며 고령화로 인해 돌봄서비스에 대한 수요가 늘어가고 있다. 그리고 이혼율의 증가와 이에 따른 한부모 가정의 증가로 가족구조가 불안정해지고 있다. 노동시장과 관련해서는 탈산업화가 진행되면서 서비스업 부문의 고용률이 증가함에 따라 제조업에서 서비스업으로 편입되지 못한 노동자가 늘어나고 있다. 1970년대 초반까지의 복지국가의 황금기까지만 하더라도 제조업 상품에 대한 수요는 소득 탄력적인 동시에 가격 탄력적이었다(Iversen, 2001). 다시 말해, 제조업 상품에 대한 수요의 증가에 따라 소득이 증가했으며, 가격 역시 하락했다. 높아진 소득은 제조업 상품에 대한 수요를 증가시키며 높아진 생산성은 가격을 낮추었다. 이는 다시 수요를 증가시켰다. 수요의 증가는 고용의 증대를 의미했다. 생산성의 증대는 수요와 고용 모두에 있어 긍정적인 순환효과를 불러일으켰다. 그러나 1970년대 이후 제품의 과잉공급 문제와 제품의 질에 대한 소비자들의 요구가 높아지면서 생산성과 고용 간의 선순환 효과가 사라졌다. 또한 서비스 경제에서는 생산성의 향상이 어렵기 때문에 근로 임금의 상승과 고용의 확대가 동시에 달성되기 힘들다. 이와 더불어 생산성의 비약적인 향상이 어려운 상황에서 일자리를 늘리기 위해서는 근로자의 임금수준을 낮춤으로써 서비스 자체의 가격을 하락시켜 저임금 일자리를 늘릴 수밖에 없기 때문에 일자리 증대와 임금 평등 역시 동시에 달성하기 힘들게 되었다(신동면, 최영준, 2012).¹⁴⁾ 이와 같은 상황에서 OECD 국가들 중 고용보호수준이 높았던 국가들은 고용보호수준이 낮추고 있으며, 수준이 낮았던 국가들은 1985년 이후부터 2000년대 후반까지 계속해서 그 수준을 유지하고 있다(OECD, 2011). 또한 지식·서

어나 이에 따른 소득 수준에도 차이가 발생하며 결국 가구 단위의 소득 격차가 심해질 것이라는 주장이다. 요컨대, 탈산업화 시대의 사회적 위험의 양상은 산업화 시대의 사회적 위험과 단절되어 있거나 분리되어 있기 보다는 중첩되어 있다고 보는 것이 적절하다(최영준, 2011: 36).

14) 그러나 아시아 국가들의 경우 고학력 청년 노동자들의 높은 실업률은 다른 측면에서 살펴봐야 한다(Lee, 2009).

비스 관련 업종이 성장하면서 비표준적 일자리가 늘어나고 있다(OECD, 2015). 비표준적 일자리는 낮은 소득수준과 직업 안정성과 연관되어 있기 때문에 소득불평등과 양극화의 문제를 심화시키고 있다. OECD(2011)에 따르면 정규직 일자리에 파트타임 일자리를 포함시키면 소득불평등 정도가 약 20% 악화되며 자영업을 포함할 경우 5% 더 악화된다. 그리고 비정규직, 계약직 등의 비표준화된(non-standard) 고용¹⁵⁾이 증가하면서 경력 단절에 따른 연금의 적립이 어려워지므로 은퇴 이후 노인 빈곤율이 증가하는 문제가 발생할 수 있다. 국가의 입장에서는 제조업에서 서비스업으로 산업구조가 전환되면서 서비스업의 생산성이 제조업보다 낮기 때문에(Baumol, 1967) 임금노동자의 소득증가가 더뎌지면서 국가가 걷을 수 있는 사회보장제도 정채되거나 감소함으로써 재정건전성에 영향을 미친다. 고령화와 관련해서 복지국가의 황금기인 2차 세계대전 이후부터 1970년대까지 완전고용, 높은 경제성장률과 출산율을 통해 연금과 의료서비스의 재정을 뒷받침했지만 완전고용이 어려워지고, 침체된 경제성장률, 저출산으로 인해 고령화에 따른 재정압박이 심해지고 있다(Hemerijck, 2013: 70).

OECD 국가들에서 새로운 사회적 위험이 1985년부터 2015년 사이에 어떤 수준으로 진행되고 있는 지 알아보기 위해 노동시장과 가족구조의 변화와 관련된 네 가지 지표를 살펴보았다. <표 4-1>에 제시된 바와 같이 우선 노동시장의 변화와 관련하여 정규직 일자리를 구하지 못해 어쩔 수 없이 파트타임 일자리에 종사하는 비율을 나타내는 비자발적 파트타임 고용률(involuntary part-time employment)은 대부분의 OECD 국가들에서 증가했다. 특히 남유럽 국가들인 이탈리아, 스페인, 그리스의 상승폭이 가장 크며 자유주의 복지레짐 국가인 아일랜드 역시 1985년에 비

15) 비표준화된 고용이란 단일 사업장 내에서 정규직, 종신직에 해당하지 않는 일자리를 의미한다(OECD, 2015). 포괄적으로 보면 파트타임 일자리, 계약직, 임시직, 그리고 자영업을 의미한다. 파트타임 일자리는 주당 근무 시간이 30시간 미만인 일자리를 의미한다. 계약직, 임시직은 제한기간 동안 근무하는 일자리를 의미한다. 파견근로(temporary work agency), 임시노동(casual work), 계절노동(seasonal work), 대기 근무(on-call work) 등이 여기에 해당한다(Ibid.).

해 2015년에 6% 포인트 이상 증가했다. 반면 캐나다, 일본, 노르웨이는 오히려 비자발적 파트타임의 비중이 줄어들었다. 다음으로 장기실업률(총 실업자 중 실업 상태가 1년 혹은 그 이상 지속되고 있는 실업자의 비율)을 살펴보면 그리스가 1985년에 비해 2015년에 약 29.3% 포인트 이상 상승했으며 일본, 스위스에서도 20% 포인트 이상 비율이 상승했다. 오스트리아, 미국 역시 높은 수준으로 상승했다. 반면 영국은 약 19.6% 포인트 감소했으며 벨기에, 네덜란드 역시 15% 포인트 이상 감소했다. 덴마크 역시 7% 포인트 이상 감소했는데 유연안정화(flexicurity)를 대표적으로 실행한 국가들인 덴마크, 네덜란드에서 장기실업률이 큰 폭으로 감소했다는 점을 주목할 필요가 있다. 또 한 가지 흥미로운 사실은 비자발적 파트타임 고용률이 큰 폭으로 상승한 아일랜드, 스페인, 이탈리아의 장기실업률이 상당부분 감소했다는 점인데, 이는 장기실업자 중 상당수가 정규직을 찾지 못하고 파트타임 일자리에 취직했다는 사실을 유추할 수 있다. 하르츠 개혁과 아젠다 2010을 통해 노동시장 개혁을 2000년대 중반부터 시행하고 있는 독일 역시 장기실업률이 감소하고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 다음으로 가족구조의 변화와 관련해 여성고용률의 변화를 살펴보면 네덜란드에서 여성고용률이 33.7% 포인트 이상 증가하여 가장 높은 증가폭을 보여주었다. 그 다음으로 스페인, 아일랜드, 독일, 벨기에 등의 국가들에서도 20% 포인트 이상 증가하면서 여성의 경제활동 참여에 따른 양육과 돌봄의 문제에 직면하고 있다고 유추할 수 있다. 반면에 1980년대에 이미 높은 수준의 여성고용률을 달성한 북유럽국가들은 70% 대에서 정체상태에 있다. 절대적인 수치로 따져봤을 때 남유럽 국가들인 그리스와 이탈리아는 여성고용률이 2015년을 기준으로 40 퍼센트 대에 머무르면서 여전히 가족 내에서 여성의 돌봄과 양육의 역할을 강조하는 인식이 크게 변하고 있지 않음을 알 수 있다. 마지막으로 노인 부양비율(15-64세 인구대비 65세 이상 인구비율)과 관련해서는 일본이 1985년과 2015년 사이에 32.1% 포인트 이상 증가하여 가장 높은 증가폭을 보여주면서 고령화 사회로 가장 빠르게 진입하고 있다고 추론할 수 있다. 그 다음으로 이탈리아, 핀란드, 독일, 그리스, 포르투갈, 프랑스와

같은 북유럽과 대륙유럽국가 들에서 고령화가 빠르게 진행되고 있음을 파악할 수 있다. 반면 아일랜드, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 미국과 같은 자유주의 레짐 국가들은 2015년을 기준으로 여전히 노인 부양비율이 20 퍼센트 대에 머무르고 있어 고령화가 상대적으로 천천히 진행되고 있음을 알 수 있다.

사회적 위험 양상의 변화를 종합해 보면 우선 노동시장 변화와 관련하여 비자발적 파트타임 고용은 일부 국가들을 제외하고 대부분의 OECD 국가들에서 증가하고 있는 추세다. 반면 장기실업률은 몇몇 국가들에서 큰 폭으로 감소했는데 공통적인 특징은 비자발적 파트타임 고용이 늘어났다는 사실이다. 따라서 장기실업자들이 정규직과 같은 사회보호 수준이 높은 일자리 보다는 사회보호와 고용보호의 수준이 상대적으로 낮은 비표준적 일자리에 취업을 하고 있다고 유추할 수 있다. 이러한 경향성은 다음 절에서 언급할 복지보호주의 혹은 노동시장의 이중화와 밀접한 관련이 있다. 가족구조와 관련해서는 여성고용률이 네덜란드, 독일, 벨기에, 스페인과 같은 대륙유럽 국가들에서 큰 폭으로 상승하고 있으며 자유주의 복지레짐 국가인 아일랜드 역시 높은 증가율을 보여주고 있다. 반면 이미 1980년대에 여성의 경제활동참여 수준이 높았던 북유럽 국가들은 70 퍼센트 대에서 정체 상태에 있다. 마지막으로 노인 부양비율은 북유럽과 대륙 유럽국가들에서 크게 상승하고 있으며, 무엇보다도 일본의 고령화 속도가 가장 두드러진다는 점을 주목할 필요가 있다. 반면 자유주의 레짐 국가들에서는 상대적으로 고령화가 서서히 진행되고 있다. 이러한 경향성을 종합해 볼 때 에스핑 앤더슨이 분류한 복지 레짐별로 새로운 사회적 위험에 직면하는 시점이 다를 수 있다. 특히 가족구조의 변화와 관련하여 북유럽국가들은 1980년대 중반부터 이미 변화를 경험하고 있었던 반면 자유주의 레짐 국가들은 최근까지도 낮은 수준의 사회적 위험을 경험하고 있다. 따라서 복지레짐의 유지를 주장하는 학자들의 주장처럼 새로운 사회적 위험에 직면하는 시점의 차이가 복지정책 혹은 복지제도의 변화과정에 영향을 미쳤는지 경험적으로 검증해볼 필요가 있다.

<표 4-1> OECD 국가들의 새로운 사회적 위험과 관련된 지표들, 1985-2015

	노동시장						가족					
	비자발적 파트타임고용			장기실업률			여성고용률			노인부양비율		
	1985 ^a	2015	△85-15	1985 ^b	2015	△85-15	1985	2015	△85-15	1985	2015	△85-15
호주	6.02	8.89	2.87	30.77	23.51	-7.26	49.56	66.80	17.25	15.52	25.14	9.61
오스트리아	1.01	3.35	2.34	18.43	29.22	10.79	58.85	67.09	8.23	21.02	30.31	9.28
벨기에	2.63	2.41	-0.22	68.93	51.73	-17.20	37.02	58.03	21.02	20.51	31.66	11.15
캐나다	4.54	4.95	0.40	12.23	11.56	-0.67	56.20	69.44	13.24	14.98	25.89	10.91
덴마크	3.19	3.84	0.64	34.43	26.89	-7.54	67.44	70.35	2.92	22.70	32.23	9.53
핀란드	1.40	4.02	2.62	21.13	25.08	3.95	69.85	67.73	-2.12	18.33	35.38	17.05
프랑스	4.85	7.52	2.67	45.19	44.32	-0.87	49.52	61.14	11.62	19.61	32.79	13.18
독일	0.84	3.59	2.75	47.83	43.98	-3.85	47.70	69.92	22.21	21.19	35.33	14.14
그리스	1.43	6.54	5.11	43.84	73.11	29.27	36.10	42.46	6.36	20.20	33.54	13.34
아일랜드	1.66	7.80	6.14	63.39	57.57	-5.82	32.45	57.60	25.15	18.03	21.24	3.21
이탈리아	1.81	11.84	10.04	66.30	58.92	-7.37	33.41	47.85	14.44	19.34	36.55	17.21
일본	5.30	4.66	-0.64	13.13	35.51	22.39	52.97	64.57	11.60	15.11	47.24	32.13
네덜란드	2.61	4.24	1.63	59.39	43.58	-15.81	35.49	69.20	33.71	17.63	30.53	12.90
뉴질랜드	2.85	4.57	1.72	7.93	13.21	5.27	60.04	69.19	9.15	15.77	24.99	9.22
노르웨이	5.81	1.50	-4.31	10.00	11.70	1.70	65.60	73.00	7.40	24.47	27.92	3.45
포르투갈	1.79	4.81	3.02	53.65	57.37	3.72	47.61	61.11	13.49	18.39	31.70	13.31
스페인	1.75	9.98	8.23	58.83	51.60	-7.23	25.79	53.44	27.66	18.45	29.58	11.14
스웨덴	3.26	7.02	3.77	11.38	17.58	6.20	76.85	74.00	-2.84	26.68	34.75	8.07
스위스	0.30	2.80	2.50	17.01	38.61	21.60	66.44	75.99	9.56	20.60	29.46	8.86
영국	1.97	4.26	2.28	50.26	30.67	-19.59	55.59	68.57	12.98	23.12	30.85	7.73
미국	0.95	1.52	0.57	9.45	18.65	9.20	59.29	63.42	4.13	17.99	24.74	6.75
OECD	2.63	3.54	0.90	31.44	33.84	2.40	50.77	58.60	7.83	16.60	27.63	11.03

참고: 비자발적 파트타임고용(involuntary part-time employment): 정규직 일자리를 구할 수 없어 어쩔 수 없이 파트타임 일자리에 종사하는 노동자의 비율(총 고용률 대비 %), 장기실업률: 실업기간이 1년 이상인 실업자의 비율(총 실업자 대비 %), 여성고용률(총고용률 대비 %), 노인부양비율(15-64세 인구대비 65세 인구 비율, %)

a: 뉴질랜드, 포르투갈: 1986, 스페인: 1987, 핀란드, 노르웨이: 1989, 스위스: 1991, 프랑스: 1993, 오스트리아: 1995, 미국: 1998, 일본: 2002; b: 뉴질랜드, 포르투갈, 스페인: 1986, 스위스: 1991, 오스트리아: 1994; c: 뉴질랜드: 1986, 스위스: 1991, 오스트리아: 1994

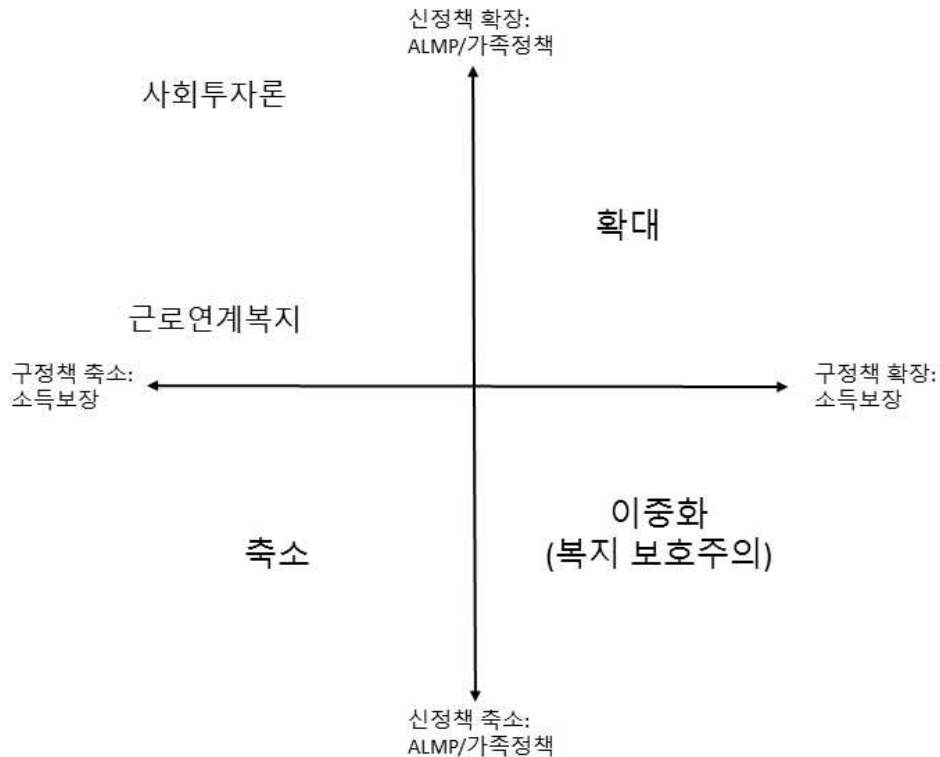
출처: OECD statistics

2. 사회적 위험에 대한 복지국가의 정책적 대응방안

앞서 살펴본 바와 같이 이전의 사회적 위험과 새로운 사회적 위험의 양상은 매우 다르다. 따라서 적용되는 정책의 내용이나 방식도 다를 수밖에 없다. 우선 이전의 사회적 위험은 고령, 실업, 질병, 장애 등으로 인한 소득능력의 상실이 문제가 되기 때문에 소득보전을 위한 사회정책이 주를 이루고 있다. 에스핑 앤더슨이 복지국가의 유형화를 위해 사용한 개념 중 하나인 ‘탈상품화(decommodification)’가 이전의 사회적 위험과 관련된 정책의 핵심을 잘 나타내고 있다. 탈상품화란 개인이 시장에 의존하지 않고 생계를 유지할 수 있는 정도를 의미한다(Esping-Andersen, 1990: 22). 이때 복지혜택은 시민권과 같이 개인의 당연한 권리로 인정받는다. 반면 새로운 사회적 위험은 탈산업화와 시장자유화에 따른 노동시장 불안정성의 증대와 여성의 경제참여 증가와 저출산 고령화로 인한 가족구조의 불안정성이 문제가 되기 때문에 소득보장보다는 구직자나 실업자가 노동시장으로 용이하게 진입할 수 있게 도와주는 적극적노동시장정책(ALMP)과 일-가족의 양립을 가능하게 하는 사회서비스와 양육수당 등이 주를 이룬다. 복지국가는 두 가지 유형의 위험에 대응한 사회정책을 동시에 고려해야 하며 적절히 조합(mixture)을 해야 한다.

한 가지 중요한 점은 구사회정책은 이미 충분히 자리매김한 상태이기 때문에 혜택의 규모를 축소하거나 기존의 특권을 유지할 수밖에 없으며 신사회정책은 반면에 저발전의 상태부터 시작해 계속 확대되는 방향으로 진행된다는 것이다. <그림 4-1>은 복지국가가 구사회정책과 신사회정책의 확대, 유지, 축소에 따른 복지제도의 양상을 보여주고 있다. 우선 두 가지 복지정책 조합을 동시에 늘리거나 줄이거나 혹은 유지하는 경우를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 구사회정책과 신사회정책을 모두 확장하는 경우는 복지국가가 황금기를 누리는 시기(1970년대)에 북유럽 국가들에서 구사회정책을 유지하거나 확장하는 동시에 신사회정책을 확대하였던 사례를 들 수 있다(Bonoli, 2007). 그러나 경제가 저성장의 국면에 접어

<그림 4-1> 사회적 위험의 양상에 따른 정책 조합



참고: Häusermann(2012)을 필자가 재구성

들고 재정정책을 국가가 독단적으로 실행하기 어려운 시점에서 구사회정책과 신사회정책을 동시에 늘리기에는 많은 어려움이 따른다. 그럼에도 불구하고 구사회정책의 수준은 그대로 유지하면서 신사회정책을 늘리는 경우도 존재한다. 둘째, 구사회정책과 신사회정책을 모두 축소하는 경우는 이념형(ideal type)으로만 가능하다. 만약 제도를 개혁하는 과정에서 이전의 위험과 관련된 혜택을 축소하여 새로운 사회적 위험과 관련된 혜택을 늘리지 않고 오로지 축소만 한다면 제도를 둘러싼 이해관계 집단들의 반발을 불러일으키게 되며 결국 개혁을 추진했던 정치세력은 정권을 잃게 될 가능성이 높다. 피어슨(Pierson, 2001)은 비난회피(blame avoidance)라는 개념을 통해 유권자들의 반발과 갈등을 유발시키는 정책은 다음 선거에서 패배를 가져올 수 있기 때문에 복지혜택을 일방적으로 축소하는 정책을 집권정부가 추진할 가능성은 매우 낮다고 주장하고 있

다. 마지막으로 사회적 위험의 양상이 변화함에 불구하고 복지정책을 계속 유지할 수 있다. 이 경우에는 다음 절에서 좀 더 구체적으로 언급이 되겠지만 제도변화의 유형 중 표류(drift)라 불리는 의도적인 정치적 선택과 관련이 있다. 해커(Hacker, 2004)는 새로운 사회적 위험의 등장에 대해 정치인들이 이를 직접적으로 제어할 수 있는 여지가 거의 없기 때문에 탈정치적(apolitical)이라는 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen, 1999)의 주장을 비판을 했다. 오히려 미국의 사례를 통해 정책결정자가 사회적 위험의 양상이 변화함에도 불구하고 사회적 위험을 사유화(privatized) 함으로써 개인 혹은 가족이 스스로 새로운 사회적 위험에 대처하게끔 유도했다고 지적했다. 다시 말해, 의도적으로 제도변화를 회피함으로써 제도 자체는 유지되는 것처럼 보이지만 실제로적으로는 변화하는 사회적 위험에 대응하여 사회 정책을 재조정하려는 노력이 실패로 돌아가는 표류(drift)의 모습이 나타나고 있다(Hacker, 2004).

다음으로 두 가지 정책 사이의 비중을 재조정하는 정책적 조합은 다음과 같다. 우선 복지 보호주의라고 불리는 정책적 조합은 기존의 복지제도를 유지하거나 강화하면서 새로운 사회적 위험의 요구를 묵인하는 경우다. 안정적인 고용을 바탕으로 사회보장기금을 납부하면서 충분한 복지혜택을 받는 정규직 노동자들을 위한 제도는 그대로 유지하거나 오히려 자격요건을 강화하면서 계약직이나 파트타임 일자리같은 비정규직 노동자들을 복지혜택의 주변부로 내몰아가는 방식의 이중화(dualization)가 복지 보호주의의 전형적인 양상을 보여주고 있다(Emmenegger et al., 2012; Palier and Thelen, 2010). 반면에 신사회정책은 확장하면서 구사회정책을 축소하거나 그대로 유지하는 경우는 노동시장과 가족구조의 변화에 대응한 새로운 유형의 사회정책을 확대하는 경우를 나타낸다. 최근 정치적으로나 학문적으로 활발하게 논의되고 있는 사회투자전략이 이 영역에 속한다. 또한 소득보장 중심의 기존의 사회적 혜택은 축소하는 동시에 혜택 수혜에 대한 조건을 강화함으로써 취업을 유도하는 근로연계 복지(workfare)도 이 영역에 속한다. 결과적으로 1980년대 이후 사회적 위험의 양상이 변화하면서 복지국가가 선택할 수 있는 정책적 조합은 이

중화, 사회투자전략, 근로연계복지라고 할 수 있으며 지난 30여 년 동안 세 가지 유형의 정책적 조합에 대해 많은 연구가 진행되었다. 다음 절에서는 세 가지 정책적 조합에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보고 있다.

1) 이중화(Dualization)

우선 이중화는 구사회위험과 신사회위험의 취약계층의 조직화 혹은 정치적인 영향력의 차이에서 기인한다. 앞 장에서 서술하였듯이 이전의 사회적 위험에 취약한 집단은 남성 부양노동자이며 제조업 기반의 경제에서 실업, 노령, 질병 등으로 인한 소득 능력의 상실이 주된 위험의 원천이었다. 반면 새로운 사회적 위험에 취약한 집단은, 청년층, 여성, 어린아이가 있는 가족, 저숙련 노동자 등이며 탈산업화에 따른 노동시장 재편과정에서 저숙련 노동자들의 서비스업 경제로의 재진입 문제, 노동시장 유연화에 따른 비표준적 고용형태의 증가, 여성의 경제활동 참여의 증가에 따른 양육과 돌봄의 공백 등이 주된 위험의 원천이다. 이처럼 사회적 위험의 양상에 따라 취약한 집단도 상이하지만 사회적 위험에 대응하는 방식에도 차이가 있다.

산업화 시대의 제조업 남성 부양노동자들은 성공적으로 정치적 동원(political mobilization)에 성공을 했다. 권력자원론자들이 주장하듯이 시민당과 연합하여 노동운동을 활발하게 진행했다. 이를 통해 노동자들의 우려(소득능력의 상실)를 정치적인 영역의 핵심 의제로 자리매김하게 만들었다. 구체적으로는 노동시장 규제, 사회보험 제도, 보편적 서비스와 같이 삶의 질을 향상시키는 제도의 도입을 강력하게 주장했다(Stephens, 1979; Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1985). 비슷한 맥락에서 에메네거(Emmenegger, 2015)는 고용보호 규제(job security regulation)에 대해 자본주의 다양성(verities of capitalism)을 연구자들이 주장하는 것처럼 특정한 숙련 기술에 대한 장기적인 투자와 기업의 생산 전략의 일환으로 높은 수준의 고용보호에 대해 독일이나 스웨덴과 같은 조정시장경제

(coordinated market economy) 국가들에서 사용자단체와 노동조합이 모두 동의하고 있다는 주장을 비판하며 근본적으로 자본가와 노동자 사이의 권력 균형관계와 밀접한 관련이 있다고 주장했다. 고용보호규제는 작업장에서 고용과 해고에 대한 사용자의 자율성을 제약한다. 역으로 생각해보면 고용과 해고에 대한 높은 자율성은 사용자로 하여금 임금과 근로시간을 비롯한 노동과 관련된 전반적인 조건에 대해 우위를 선점할 수 있게 해준다. 이러한 측면에서 고용 보호 규제를 둘러싸고 사용자와 노동자 간의 타협하기 힘든 갈등 관계에 놓여 있으며, 두 집단 간의 역학관계가 고용보호 규제 수준을 결정하게 된다. 2차 세계대전 이후 경제가 지속적으로 성장하는 시기에는 완전고용이 가능했으며 오히려 노동력이 부족했기 때문에 노동조합이 사용자단체에 비해 우위를 선점하고 높은 수준의 고용 보호를 요구할 수 있었다.¹⁶⁾ 이 당시에 자리매김한 정규직 노동자에 대한 높은 고용보호 수준은 탈산업화와 경제 자유화에 따른 노동시장 변화에 대응한 노동정책에도 영향을 미친다. 기술숙련 수준의 향상과 취직기회 상승을 목표로 하는 적극적노동시장정책의 경우 고용보호 수준이 높을수록 정규직 노동자들은 적극적노동시장정책의 혜택을 받을 확률이 낮기 때문에 적극적노동시장정책과 관련된 지출의 증가를 반대할 가능성이 높다(Rueda, 2014). 또한 적극적노동시장정책을 통해 노동시장의 외부자들이 정규직 노동시장으로 진입할 수 있기 때문에 자신들의 영역을 잠식할 수 있다고 판단하는 경우 적극적노동시장정책의 확대를 반대할 수 있다.

반면에 새로운 사회적 위험에 취약한 집단의 경우 강한 조직화를 통해 효과적으로 새로운 사회적 위험을 해결하기 위한 정책의 추진을 요구하지 못하고 있다. 정규직 남성부양노동자(혹은 넓은 범위에서 정규직 노

16) 노사 간의 합의가 복지국가 중에서 가장 원만하게 이루어지고 있다고 평가를 받고 있는 스웨덴에서도 1970년대에 스웨덴 최대 노조인 LO가 사용자단체와의 자율적인 협약을 통한 문제해결 보다는 입법을 통해 산업민주화와 경제민주화를 강하게 밀어붙였다. 그 결과 1991년에 사용자단체(SAF)가 중앙단체교섭, 레미스(remiss)제도라 불리는 코포라티즘 합의체제와 같은 노조와의 공식적인 협상 채널에서 모두 철수하는 일이 발생했다(우명숙·양종민, 2014).

동자)의 경우 공통된 이해관계를 바탕으로 강력한 집단 행동을 통해 높은 수준의 혜택을 받을 수 있었던 반면 새로운 사회적 위험에 취약한 집단의 경우 공통의 이해관계가 약하며 서로 다른 정책적 선호를 갖고 있기 때문에 조직화를 이루기가 어렵다(Rueda et al., 2015). 예컨대, 저숙련 노동자의 경우 적극적노동시장정책을 통해 기술 숙련 수준을 높임으로써 질 좋은 일자리를 갖고 싶어 할 것이다. 반면에 여성노동자의 경우 일-가족 양립을 가능하게 하는 양육과 돌봄과 관련된 사회서비스의 확대와 양육과 출산과 관련된 유급휴가를 원할 것이다. 이렇게 상이한 이해관계는 새로운 사회적 위험에 취약한 집단의 조직화를 어렵게 만든다. 뿐만 아니라 노동조합 내부에서도 이들의 목소리를 내기 어려운 상황이다. 하셀(Hassel, 2015)은 유럽사회조사(European Social Survey) 자료를 이용해 연령별, 성별, 고용형태별(정규직/비정규직)로 노동조합 참여율을 분석한 결과 2008년을 기준으로 유럽의 14개 국가에서 25세 미만 집단의 노조 참여율은 25-65세 집단의 노조 참여율의 5분의 1 수준에 불과했다. 파트타임 근로자의 노조 참여율은 풀타임 근로자의 절반 수준이었다. 상대적으로 여성과 남성 노동자 사이의 노조 참여율 격차가 다른 범주에 비해 적었다. 14개 국가들 중 6개 국가에서는 여성의 노조 참여율이 남성보다 높았다.

이렇게 새로운 사회적 위험에 취약한 집단이 노동조합 내에서의 위치가 상대적으로 약하고 자체적인 조직화 수준도 낮은 상황에서 새로운 사회적 위험과 관련된 정책의 확대를 요구하는 목소리를 내기 어려운 상태다. 즉, 조직화 수준에 따라 복지제도의 변화 양상도 달라질 수 있다. 비슷한 맥락에서 쉴렌(Thelen, 2014)도 노동시장의 자유화(liberalization)에 대한 대응방식이 복지국가별로 차이를 보이고 있는데, 이러한 차이를 결정하는 요인으로 시장자유화로 인해 타격을 받게 되는 집단(특히 취약집단)들이 어떻게 정치적으로 세력을 조직화할 수 있는지를 강조했다. 구체적으로 살펴보면 먼저 자유시장경제(Liberal market economy) 국가들은 집단 간 조정 메커니즘이 와해되는 탈규제화(deregulation)를 경험했다. 집단적 노동 규제의 제도와 메커니즘을 무력화하는 방식으로 시장의

요구를 수용해 나가는 제도적 변화를 의미한다. 예컨대, 호주와 뉴질랜드에서 강제적 중재와 판례를 기반으로 한 조정 시스템이 붕괴했으며 미국의 위스콘신 주에서는 공적 영역 노조의 집단적 협상권을 와해시키려는 시도가 있었다. 조정시장경제(Coordinated market economy) 중 대륙유럽국가들은 이중화(dualization)의 방식으로 자유화에 대응했다. 정규직 노동자(내부자)의 경우 강한 고용보호를 유지하면서 기업 경영진과의 조정 및 협력과정을 공고히 하는 반면 비정규직과 계약직 노동자(외부자)의 경우 고용보호를 받지 못하고 단체 협상과정에서 제외되면서 자산조사에 기반 한 낮은 수준의 사회보호와 고용보호 혜택을 받고 있다. 마지막으로 조정시장경제 중 북유럽 국가들은 배태된 유연화(embedded flexibilization)과정을 통해 시장자유화에 대응했다. 노동 시장에서 개인의 고용보호 수준을 완화하는 정책을 추진하되 취약 집단의 적응과정을 완화시키는 사회보호정책은 유지하는 방식이다. 비계층적인 공교육과 지속적인 재숙련 과정을 통해 근로자들이 높은 수준의 일반숙련기술(general skill)을 갖도록 함으로써 노동시장에서 이동성을 높이하고자 했다. 예컨대 스웨덴의 경우 여성과 저숙련 노동자, 공공 부문의 서비스 직종의 노동자들은 블루칼라 노동자들 수준으로 조직화가 잘 되어 있다. 이러한 강한 조직화는 가장 취약한 노동자들의 임금과 사회적 보호에 있어 최소한의 조건을 제공해준다(Ibid.).

2) 사회투자전략(social investment strategy)

사회투자전략¹⁷⁾은 직접적인 소득이전보다는 장기간에 걸친 개인의 기

17) 보놀리(Bonoli, 2013)는 사회투자론과 비슷한 맥락에서 ‘역동적 사회정책(active social policy)’를 주장했다. 역동적 사회정책이란 소득과 고용보장을 목표로 하는 전통적인 케인즈주의와 재상품화(recommodification)를 목표로하는 신자유주의 사이에 위치하는 정책의 지향을 의미한다. 역동적 사회정책은 인적 자본의 투자를 우선시하고 노동시장 참여를 방해하는 요소를 제거하는 데 초점을 둔다. 다시 말해, 개인의 역능성을 높이고 동기부여를 방해하는 요소를 제거

술에 대한 투자를 통해 빈곤율의 감소, 사회 통합, 젠더 평등을 목표로 한다. 대부분의 사회투자정책은 유치원부터 대학까지의 공교육이나 재숙련 프로그램과 같은 일반 기술(*general skill*)의 향상을 목적으로 한다. 그리고 새로운 숙련기술을 습득한 노동자들을 흡수하기 위한 노동시장의 개선을 의미하기도 한다. 또한 여성의 노동시장 참여를 강조하고 어린 자녀를 위한 돌봄서비스나 조기교육을 증진시키며 노동인구의 근로 동기를 상승시키는 정책에 중점을 두으로써 전통적인 사회정책의 영역에서 소외되었던 집단들에게 정책의 초점을 맞추고 있다. 사회투자정책은 광범위한 유연안정화 전략이라 할 수 있는데 단기적으로는 노동시장의 편입을 강조하지만 장기적으로는 더 나은 직장으로서의 경력이동을 목표로 한다(Gingrich and Ansell, 2015). 궁극적으로 사회투자론에 기반한 정책의 목표는 사회적 위험에 따른 피해를 사후적으로 보상하는 게 아니라 개인, 가족, 그리고 사회가 사전에 다양한 사회적 위험에 대비를 하는 것이다. 사회투자론은 사전에(*ex ante*) 장기간에 걸친 인적자본과 고용가능성을 강화함으로써 노동자와 가족의 삶의 질을 향상시키는 데 중점을 둔다(Hemerick, 2013). 또한 시장에 대한 정부의 개입을 비판하는 신자유주의의 핵심주장과는 달리 시장 실패의 가능성을 인정하고 정부가 시장이 나아가야 하는 방향에 적극적으로 개입하여 바람직한 경제와 사회적 결과를 산출해야 한다는 점을 강조한다. 그리고 소득보장에 초점을 맞추는 이전의 사회정책에서 활성화에 중점을 두는 사회정책으로 사회복지지출의 재배치(*rechannel*)를 주장한다(Morel et al., 2012).

사회투자론이 등장하게 된 배경에는 1970년대 발생한 오일쇼크와 탈산업화로 인해 장기실업의 문제가 계속되고 임금불평등과 빈곤의 문제가 해소되지 않자 기존의 남성부양자를 중심으로 구축된 사회복지정책이 노동시장의 참여, 소득, 교육과 관련된 생애주기에 걸친 기회를 제한시키고

한다. 이 정책은 취약계층에게 도움을 주고 이를 통해 사회복지지출을 줄이고 취업률을 높임으로써 소득 징수액을 늘림으로써 국가 재정에도 도움이 된다. 즉, 복지의 수혜자와 제공자 모두에게 도움이 되는 것이다. 역동적 사회정책은 노동정책을 취직 우선과 인적자본에 대한 투자의 이분법적 측면을 좀 더 세분화했으며 일-가족의 양립을 가능하게 하는 정책에도 주목을 하고 있다.

있다는 비판이 제기되었기 때문이다(Ibid., 47). 이러한 수동적이고 보호주의적인 사회정책적 지향은 탈산업화에 따른 급격한 기술고갈, 일-가족 양립, 노동시장 유연화에 따른 안정적인 사회보장기여금 납부의 어려움과 같은 새로운 사회적 위험에 효과적으로 대응할 수 없게 되었다.

새로운 사회적 위험에 취약한 집단이 주로 청년층, 어린 자녀가 있는 가족과 같이 젊은 코호트(younger cohort)에 집중되기 때문에 사회투자론을 지지하는 학자들은 사회지출의 주된 초점을 연금과 사회보험에서 가족서비스, 적극적노동시장정책, 조기 공교육, 직업 훈련으로 재조정함으로써 생산성을 향상시키고 고용률을 높여야 한다고 주장한다(Esping-Andersen, et al., 2002).¹⁸⁾ 그러나 반드시 두 가지 유형의 복지 지출이 반드시 대체관계에 있지는 않다. 적절한 수준의 연금과 의료 혜택과 최저 임금의 보호는 효과적인 사회투자전략의 전제 조건이다. 쿠이토(Kuitto, 2016)는 사회보호형지출과 사회투자형지출 간의 상충관계가 존재하는 지 알아보기 위해 OECD 23개국을 대상으로 2000년과 2010년 두 시점 간의 변화를 분석한 결과 6개 국가(영국, 독일, 슬로바키아, 스웨덴, 노르웨이, 폴란드)에서만 두 가지 유형의 지출 간의 상충관계가 나타났지만 대부분의 국가들에서는 두 가지 유형의 지출이 모두 늘어나고 있다고 지적했다. 다시 말해, 대부분의 복지국가들은 사회투자형 지출을 확대하고 있으며, 반드시 사회보호형 지출을 축소하는 방식으로 사회투자형 지출을 늘리고 있는 것은 아니다.

18) 연금과 의료지출과 같은 보상형 사회지출과 사회투자형 지출 사이에 상충관계(trade-off)가 있다는 주장은 앞선 장에서 복지국가 변화의 원인 중 한가지로 언급된 사회·경제·인구학적 환경 변화의 타이밍과 밀접한 관련이 있다(Bonoli, 2013). 그 이유는 환경 변화를 늦게 경험한 국가들일수록 고령화와 기존 사회보장시스템의 성숙화(maturation)에 따라 기본적으로 요구되는 복지재원의 규모가 상당한 수준이며, 따라서 기존의 사회정책으로부터 수혜를 받고 있는 집단의 저항이 심해지기 때문이다. 따라서 선거에서 승리를 목표로하는 정치인들은 기존의 사회적 혜택으로부터 수혜를 받고 있는 집단의 지지를 잃을 수 있기 때문에 기존의 사회적 혜택을 축소하는 동시에 사회투자형 정책을 확대하기가 쉽지 않다(Ibid., 66-67).

3) 근로연계복지(workfare)

근로연계복지란 사회 보조 혜택의 대가로 노동시장의 참여를 요구하는 프로그램이나 제도를 의미한다(Lødemel and Trickey, 2001: 6). 근로 혹은 노동시장 참여에 대한 요구가 충족되지 않으면 혜택은 축소되거나 심지어 박탈될 수 있다. 근로연계복지는 활성화(activation) 정책과 밀접한 관련이 있다. 활성화정책은 오랜 수혜 기간과 구직활동에 대한 약한 모니터링을 기반으로 하는 수동적 노동시장정책이 실업자들의 실업 혜택에 대한 의존기간을 늘리고 노동시장의 재진입을 더욱 어렵게 만드는 문제점을 보완하기 위해 등장했다. 활성화정책은 크게 조건(demanding)의 요소와 자활(enabling)의 요소를 결합하여 노동시장 참여를 유도한다(Eichhorst and Konle-Seidl, 2008). 조건의 요소란 저임금 일자리와 상관없이 취직을 받아들일 것을 강요하거나 구직활동을 강화하는 내용이며 자활의 요소는 구직과 관련된 상담, 재숙련 교육, 고용보조와 같은 적극적인노동시장정책과 개인에게 맞춤형 구직서비스 등을 통해 좀 더 좋은 조건의 일자리를 찾을 수 있게 하는 내용이다. 전자는 실업 혜택의 수혜기간을 줄이고 취직을 하게 되면 더 많은 혜택을 부여함으로써 저임금 일자리라도 수용하게 강요한다. 다시 말해, ‘취직 우선(work first)’의 전략이다. 반면에 후자는 실업자와 실업에 취약한 계층의 노동자들의 인적자본에 투자함으로써 장기적으로 좋은 일자리로의 취업을 돕는 ‘인적자본개발(human resource development)’ 전략이다(Lodomeel and Trickey, 2000). 이러한 두 가지 차원 중 근로연계복지는 ‘취직 우선(work first)’ 전략과 밀접한 관련이 있다.

1990년대 중반만 하더라도 유럽에서는 활성화정책과 근로연계복지에 대한 정확한 개념 규정이 확립되지 않았다. 반면에 미국에서는 1969년에 닉슨 행정부부터 근로연계복지가 처음 사용되었으며 1980년대에는 활성화정책이 법률로 제정되었다(Wiseman, 2001). 활성화정책에 대한 초기의 접근은 인적자원개발 전략이었다. 1980년대 아동 부양 세대 보조(Aid to Families with Dependent Children, AFDC) 프로그램 수혜자들이 구직활

동을 하고 노동시장에 진입하는 데 도움이 되는 케이스워크(casework)와 서비스, 1988년에 제정된 가족지원법률(Family Support Act) 기초 기능 훈련 프로그램(Job Opportunity and Basic Skill Training Program, JOBS) 등이 대표적인 예이다. 그러나 AFDC 수혜자의 수가 급격하게 늘어나면서 1996년에 개인적 책임과 근로기회에 관한 법률(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA)이 제정되면서 근로연계복지가 강조되기 시작하였으며, 현재까지 이러한 경향이 계속되고 있다(Lødemel and Gubrium, 2014). 유럽에서는 미국의 활성화정책에 대해 1990년대 중반부터 주목을 하였고 초반에는 역시 인적자원개발에 초점을 맞추었다. 그러나 로테멜과 모레이라(Lødemel and Moreira, 2014)는 2000년대 이후 취직 우선(work first) 혹은 근로연계복지를 강조하는 방향으로 정책이 수렴하고 있다고 주장하고 있다. 인적자원개발을 바탕으로 한 활성화정책의 대표적인 성공모델로 꼽히는 덴마크에서도 2003년에 실업혜택을 3분의 1로 축소하는 방식으로 근로에 대한 동기를 강화했으며 2006년부터 2009년 사이의 개혁을 통해 취업에 대한 의무 혹은 강요(coercion)가 강화되었다. 덴마크와 함께 활성화정책의 성공모델로 꼽히는 네덜란드에서도 활성화의 질(quality)보다는 비용에 대한 관심이 높아졌다. 2004년에 제정된 법안을 통해 수혜 조건을 강화했으며 기술훈련과 관련된 프로그램 지출을 삭감하였다(Ibid., 334).

한편 사회투자론을 비판하는 연구들에서도 근로연계복지의 경향성을 주장하고 있다(Cantilon, 2011; Vandenbroucke and Vleminckx, 2011). 대표적으로 캔틸론(2011)은 유럽 연합 국가들에서 고용률이 증가함에도 불구하고 어린 자녀와 생산 연령(working age) 어른으로 구성된 가족 중 실직 상태인 가구 수의 비중이 줄어들지 않고 있는 현상에 주목해야 한다고 주장한다. 그는 이러한 가구가 결국에는 빈곤의 확률이 취업 상태인 가구보다 훨씬 높기 때문에 지금까지의 고용과 통합(inclusion)의 정책이 별다른 효과가 없었다고 지적했다. 그는 이러한 경향성을 ‘투자국가의 역설(paradox of the investment state)’이라는 개념을 통해 설명을 하는데, 우선 자원 경쟁(resource competition)으로서 예산의 제약이 갈

수록 심해지는 상황에서 수동적이고 보호에 초점을 맞추는 정책에서 활성화/투자 정책으로 복지 재원을 재편할 경우 육아, 교육, 노인 간호, 육아 휴직 시스템이 소득보장 정책보다 재분배적 성향이 덜하기 때문에 빈곤율이 감소하지 않는다는 주장이다. 두 번째로 재상품화(re-commodification)로서 사회투자전략이 기본적으로 근로연계복지를 가정하고 있기 때문에 기존의 실업 혜택 프로그램의 축소를 정당화하며, 결국 빈곤율을 높인다는 것이다. 다시 말해, 사회투자론은 근본적으로 개인의 노동시장과의 관계에 있어 재상품화를 강조하고, 따라서 취약 계층의 생활 여건에 부정적인 영향을 미친다는 것이다(Ibid., 454). 뱅슨과 동료들도(Bengtsson, et al., 2017) 사회투자형 지출이 2008년 경제위기 이후에 재정 건전화(fiscal consolidation)의 압박이 갈수록 심화되는 상황에서도 여전히 늘어나고 있는 지를 국가별 사례분석을 통해 검증했다. 결론적으로 유럽 8개 국가의 노동정책을 살펴본 결과 사회투자형 전략을 지향하는 노동시장정책(특히 기술숙련 향상(upskilling))은 2009년부터 2013년 사이에 증가하지 않았다고 지적했다. 대표적인 사례로 보편주의에 기반한 복지국가인 스웨덴과 덴마크의 경우 2000년대 이후 적극적노동시장정책의 개혁이 고용보조를 통해 기술의 상품성을 높이는 방식으로 바뀌었다. 이러한 경향성은 스웨덴과 덴마크 모두에게서 나타나며 특히 수혜 조건을 엄격하게 규정하고 혜택의 관대성을 축소하였다. 이러한 맥락에서 적극적노동시장정책 역시 기술숙련 향상(upskilling)에서 직업탐색 행위에 대한 강조로 양상이 바뀌었다. 결과적으로 유럽의 8개 국가의 사례를 종합해 볼 때 노동시장정책에 있어 사회투자형 전략의 확대는 나타나지 않고 있으며 2008년 금융위기 이전의 다양한 노동시장정책이 금융위기 이후에는 근로연계복지를 강화하는 방향으로 수렴하고 있다고 주장한다(Ibid., 384).

루에다(Rueda, 2015)는 복지국가가 오늘날에도 여전히 탈상품화(decommodification)를 강조함으로써 실업과 불평등 문제에 대한 완충작용의 역할을 하고 있는 지 의문을 제기하고 회귀분석(다변량 분석)을 통해 경험적으로 검증하고 있다. 소득보장을 통해 제공되는 전통적인 실업

혜택인 수동적노동시장정책(Passive Labor Market Policy, PLMP)은 높은 수준의 관대성을 통해 실업의 위험으로부터 노동자를 보호하고 저임금 일자리를 받아들임으로써 불평등을 심화시키는 경향을 저지한다. 적극적노동시장정책(ALMP)은 저숙련 노동자들에게 기술훈련과 교육을 제공함으로써 이들의 생산성을 높이는 방식으로 시장 불평등을 줄일 수 있다. 그러나 적극적노동시장정책이 징벌적이고(punitive) 개인들을 저임금 일자리로의 취직을 강요한다면 시장 불평등은 오히려 상승하게 된다. 루에다는 이러한 맥락에서 1985-96년의 기간과 1999-2009년의 기간을 나눠서 PLMP와 ALMP가 시장소득 불평등을 감소키는 데 얼마만큼의 효과가 있는지를 측정했다. 그 결과 1985-96년에는 ALMP가 시장소득불평등을 감소시키는 효과가 명확했던 반면 1999-2009년 사이에는 PLMP와 ALMP에 상관없이 시장소득의 불평등을 감소시키는 효과가 모두 사라졌다(Ibid., 308). 이러한 분석결과는 1990년대부터 2000년대 후반까지의 적극적노동시장정책이 기술수준의 향상(upskilling)보다는 징벌적인 노동정책을 통해 저숙련 노동자들을 저임금 일자리로의 취직을 유도하고 있으며, 이러한 양상으로 인해 실업률은 감소했지만 소득불평등은 계속 증가하고 있다고 주장한다.

3. 소결

사회적 위험의 양상이 변화하면서 남성부양노동자를 대상으로 발전해 온 기존의 사회복지제도는 재조정 혹은 재균형(rebalance)의 압력에 직면했다. 제조업 기반 경제구조에서 소득보장에 초점을 맞춘 기존의 사회정책과 달리 탈산업화, 노동시장 불안정성의 증대, 여성의 경제참여 증대와 같은 사회·경제·인구학적 환경의 변화에 따라 소득보장보다는 구직자나 실업자가 노동시장으로 용이하게 진입할 수 있게 도와주는 적극적노동시장정책(ALMP)과 일-가족의 양립을 가능하게 하는 사회서비스와 육아휴직 등의 정책적 중요성이 더욱 커져가고 있다. 그러나 고령화가 진

행되고 제도 자체의 경로의존성 때문에 기존의 소득보장 중심의 사회정책을 급격하게 축소할 수 없는 상황에서 복지국가는 한정된 복지재원을 가지고 두 가지 유형의 사회적 위험에 대응한 사회정책을 적절히 조합(mixture)해야 하는 상황에 놓이게 되었다.

이러한 가운데 복지제도의 변화에 관련된 선행연구들을 종합해볼 때 복지국가가 현실적으로 선택할 수 있는 정책적 조합은 이중화(혹은 복지보호주의), 사회투자전략, 근로연계복지라고 할 수 있다. 우선 안정적인 고용을 바탕으로 사회보장기금을 납부하면서 충분한 복지혜택을 받는 정규직 노동자들을 위한 제도는 그대로 유지하거나 오히려 자격요건을 강화하면서 계약직이나 파트타임 일자리같은 비정규직 노동자들을 복지혜택의 주변부로 내몰아가는 방식의 이중화(dualization) 혹은 복지보호주의(Emmenegger et al., 2012; Palier and Thelen, 2010)는 보수주의 복지레짐 국가들의 예측 가능한 대응방식이라고 생각할 수 있다. 반면에 2000년대 이후 주목을 받고 있는 사회투자전략은 유치원부터 대학까지의 공교육이나 재숙련 프로그램과 같은 일반 기술(general skill)의 향상을 목적으로 하며 새로운 숙련기술을 습득한 노동자들을 흡수하기 위한 노동시장의 개선을 의미하기도 한다. 또한 여성의 노동시장 참여를 강조하고 어린 자녀를 위한 돌봄서비스나 조기교육을 증진시키며 노동인구의 근로 동기를 상승시키는 정책에 중점을 둬으로써 전통적인 사회정책의 영역에서 소외되었던 집단들에게 정책의 초점을 맞추고 있다. 사회정책의 보편성을 강조한다는 측면에서 사회투자전략은 사민주의 레짐 국가들의 대응방식이라고 간주할 수 있다. 마지막으로 사회 보조 혜택의 대가로 노동시장의 참여를 요구하는 프로그램이나 제도를 의미하는 근로연계복지(workfare)는 근로 혹은 노동시장 참여에 대한 요구가 충족되지 않으면 혜택은 축소되거나 심지어 박탈될 수 있는 일자리 우선(work first) 정책이다(Lødemel and Trickey, 2001: 6). 이러한 대응방식은 재상품화(recommodification)를 통해 시장의 역할을 강화함으로써 오히려 복지국가의 역할을 축소한다는 측면에서 자유주의 레짐 국가들의 전형적인 대응방식이라고 생각할 수 있다.

이렇게 사회적 위험의 양상이 변화하더라도 복지 레짐별로 제도적 세팅의 차이에 의해 대응방식에 있어 차이가 존재한다는 주장들이 있다. 대표적으로 앞서 언급했듯이 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen, 1999: 165)은 세 복지 레짐의 내재된(inherent) 논리가 새로운 사회적 위험의 출현에도 불구하고 계속 재생산된다고 주장했다. 사민주의 국가들은 서비스 지출에 역점을 두고 정책의 초점을 젊은 가구에 두어 그들의 소득 수준 유지와 고용의 극대화를 위해 매진하는 반면 보수주의 국가들은 여전히 현금 이전에 비중을 두고 가족에게 새로운 사회적 위험에 대한 책임을 전가함으로써 수동적으로 대응을 한다. 마지막으로 자유주의 국가들은 재상품화를 통해 시장의 역할을 강화함으로써 오히려 복지국가의 역할을 축소하는 방식을 대응을 한다. 결론적으로 새로운 사회적 위험이 출현함에도 불구하고 세 가지 복지레짐의 대응방식은 여전히 경로 의존적(path dependent)이라는 주장이다. 파월과 바리엔토스(Powell and Barrientos, 2004)는 1990년대의 장기실업문제를 해결하기 위한 적극적노동시장정책 변수를 기존의 복지레짐 유형화를 위해 사용되었던 변수와 결합하여 군집분석을 실행했다. 분석결과 1980년대에 비해 1990년대에 세 가지 복지레짐 유형이 더욱 분명하게 구분이 되며, 적극적노동시장정책은 단순히 실업 문제에 대한 대응이 아니라 다른 제도와 상호작용을 통해 오히려 기존의 레짐을 강화시키는 방식으로 활용되고 있다. 적극적노동시장정책을 프로그램별로 세분화하여 살펴본 결과 기술훈련(training)에 대한 지출은 사민주의 레짐이 가장 높은 반면 공적 영역에서 직접적인 일자리 창출(direct job creation)은 자유주의 레짐 국가들보다 보수주의와 사민주의 레짐 국가들에서 지출 수준이 높았다. 반면에 실업자들의 취업을 강조하는 공적 구직서비스 및 행정(public employment service and administration)은 자유주의 레짐 국가들에서 지출 수준이 높았으며, 이는 취업을 강조하는 근로연계복지(workfare)에 대한 정책적 지향을 잘 드러낸다고 주장했다(Lodemel and Trickey, 2000).

반면에 사회적 위험양상의 변화에 따른 정책적 대응이 복지레짐별로

반드시 차이가 있다고 보기 어려우며 여러 정책이 혼합되어 나타나거나 특정한 정책으로 수렴되는 경향성이 존재한다는 연구들도 있다. 예컨대, 앞서 언급한 쿠이토(Kuitto, 2016)는 사회지출의 유형이 2000년과 2010년 두 시점 간에 어떤 변화를 보여주고 있는지를 분석한 결과 대부분의 복지국가들에서 사회투자형 지출을 확대하고 있다고 지적하고 있다. 반면에 뱅슨과 동료들은(Bengtsson, et al., 2017) 사회투자형 지출이 2008년 경제위기 이후에 재정 건전화(fiscal consolidation)의 압박이 갈수록 심화되는 상황에서도 여전히 늘어나고 있는지를 국가별 사례분석을 통해 검증한 결과 유럽 8개 국가들에서 2008년 금융위기 이전의 다양한 노동시장정책이 금융위기 이후에는 근로연계복지를 강화하는 방향으로 수렴하고 있다고 주장한다(Ibid., 384). 로데멜과 모레이라(Lødemel and Moreira, 2014)도 비슷한 맥락에서 2000년대 이후 취직 우선(work first) 혹은 근로연계복지를 강조하는 방향으로 정책이 수렴하고 있다고 주장하고 있다.

이 연구에서는 이중화, 사회투자전략, 근로연계복지라는 세 가지 유형의 정책적 대응이 반드시 레짐 별로 부합하지 않고 여러 범주에 걸쳐 변화가 진행되고 있음을 경험적으로 입증하고자 한다. 그리고 근로연계복지로의 수렴하는 경향성에 대해 설명하고 있다. 앞서 2장에서 언급하였듯이 제도변화는 복지 자원(resource)을 둘러싼 집단 간의 갈등과 연합이 무엇보다도 중요하며, 제도는 근본적으로 권력 분배와 관련이 있다(Mahoney and Thelen, 2010: 8). 따라서 집단 간의 역학 관계에 따라 제도 변화의 양상이 다르게 나타날 수 있다. 예컨대, 대륙 유럽국가들과 같이 정규직 노동자의 조직화 수준이 높은 경우 복지제도가 이중화의 양상으로 변화할 가능성이 높지만, 노동시장 유연화가 진행되면서 정규직 노동자의 수가 줄어들어 정치적 영향력이 감소하게 되면 결국 이들의 고용보호와 사회보호 수준도 낮아짐으로써 근로연계복지 모델로 변형될 수 있다. 결과적으로 복지제도를 둘러싼 집단 간의 갈등과 연합의 관계가 변화함에 따라 복지제도 역시 다양한 양상으로 변화하고 있는지를 경험적으로 검증하려고 한다.

제 5 장 자료 및 분석방법

1. 연구자료

이 연구의 분석대상은 OECD 19개국이며 분석기간은 1985년부터 2010년까지이다. 분석을 1985년부터 시작하는 이유는 완전고용, 높은 출산율과 경제성장률을 통해 안정적으로 유지되었던 복지 자본주의의 황금기가 정점에 이르렀다가 1980년대를 기점으로 하락하고 새로운 사회적 위험이 점차 확산되었기 때문이다. 또한 세계경제에서 신자유주의 이념이 확산되면서 국가의 재정압박이 심해지는 시기이기도 하다(Starke, Obinger and Castles, 2008; 양종민, 2013). 기술적인 측면에서 적극적노동시장과 관련된 지출 데이터가 1985년 이전에는 대부분 결측값이기 때문이기도 하다. 분석에 사용된 변수는 관대성 지수(generosity index), 적극적노동시장정책(ALMP), 가족관련 정책, 국민부담률(total tax revenue)이다¹⁹⁾. 관대성 지수의 경우 스크릭스 등(Scruggs, et al., 2014)이 발표한 comparative welfare entitlement dataset 2(CWED2)를 이용하였으며 적극적노동시장정책²⁰⁾과 가족정책²¹⁾은 OECD에서 제공하는 사회복지지출

19) 이 연구에서는 사회복지지출의 규모를 국가의 복지제도의 변화를 분석하는데 사용하였다. 그 이유는 노령, 질병, 실업과 같은 사회적 위험을 예방하고 사후적으로 문제를 완화하기 위해 국가는 복지제도를 마련하였으며 이 제도를 유지하고 발전시키기 위해 사회복지지출 구조를 자연스레 늘려왔다(정의룡·임진영·양재진, 2012: 7). 비록 GDP 대비 사회복지지출은 GDP의 변동과 복지 수혜자의 규모에 따라 영향을 받는다는 한계가 있지만 어떤 복지영역에 국가가 집중해왔는지에 대한 단서를 제공해주며 여러 지표들을 통합할 수 있는 장점이 있다(Bonoli, 2007: 507). 실제로 많은 경험적 연구들에서 복지지출의 규모와 구성을 복지전략이나 복지제도를 나타내는 지표로 사용했다(Bonoli, 2007; Castles, 2009; 안상훈, 2007; 양종민, 2013).

20) 적극적노동시장정책 관련 지출 중 덴마크(1985), 이탈리아(1985-89), 일본(1985-89), 미국(1985) 데이터는 결측값이다. 따라서 모든 시퀀스의 길이를 동일하게 맞추기 위해 가장 가까운 연도의 값을 이용하여 결측값을 대체(imputation)했다.

21) 가족정책 관련 지출 중 오스트리아(1986-89), 노르웨이(1986-87)는 결측값이

데이터(social expenditure database, 혹은 SOCX)를, 국민부담률과 관련해서는 OECD에서 제공하는 Tax Revenue statistics를 사용하였다.

구체적으로 각 변수들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 관대성 지수(CWED)²는 스크럭스(Scruggs)가 2007년에 발표한 관대성지수를 업데이트한 자료로서 기존의 사회적 위험과 관련된 연금, 실업, 의료보험제도의 대체율(replacement rates), 적용률(eligibility criteria), 그리고 수급기간(duration of benefit payment)에 대한 정보를 포함하고 있다. 관대성지수중 소득대체율은 소득 상실 이전에 20년 간 근무를 한 제조업에 종사하고 있는 40세의 평균적인 생산직 노동자를 가정하고 단독가구와 7세와 12세의 두 자녀가 있고, 소득이 없는 배우자를 포함한 가구라는 두 가지 유형의 가구 형태로 나뉘서 지수를 계산하였다. 관대성지수는 1990년에 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen)이 세 가지 복지레짐을 유형화하면서 사용한 탈상품화지수에 기반을 두고 만들어졌으며 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen)의 지수가 1980년을 기준으로 만들어진 반면 관대성지수는 1970년대부터 2010년까지 시계열적으로 통합된 자료라는 측면에서 복지제도의 변화를 좀더 효과적으로 파악할 수 있다는 강점이 있다. 이 연구에서는 기존의 사회적 위험과 관련된 제도적 측면의 변화를 살펴보기 위해 관대성지수²를 사용하였다.

둘째, 적극적노동시장정책(ALMP)은 노동시장에 대한 최소한의 규제와 실업자에 대한 소득보전을 목표로 하는 수동적노동시장정책(passive labor market policy)과 달리 정부가 고용유지와 촉진, 직업훈련이나 직업알선제도 등을 적극적으로 실행하여 노동시장의 인력수급을 원활하게 하기 위한 정책이다(민효상·김보경·서정옥, 2012: 35-36). 보놀리(Bonoli, 2010)는 적극적노동시장정책의 유형을 총 네 가지로 분류했는데 실업자의 노동시장으로의 재진입을 유도하는 ‘인센티브 강화(incentive reinforcement)’, 노동시장 참여의 장애물을 없애는 ‘고용 지원(employment assistance)’, 노동시장 재진입보다는 실업자의 인적자본의

다. 적극적노동시장정책과 동일하게 가장 가까운 연도의 값을 이용하여 결측값을 대체했다.

고갈을 막기 위한 일자리 체험 프로그램의 도입이나 공공부분 일자리 창출과 같은 ‘일자리(occupation)’, 마지막으로 이전에 습득한 기술이 더 이상 필요로 하지 않는 실업자를 위해 새로운 기술을 교육시켜주는 ‘기술 강화(upskilling)’이다. 다만 실업률이 높아지면 자동적으로 실업과 관련된 지출이 늘어나는 경향을 통제하기 위해 기존의 연구들과 동일하게 실업률 대비 적극적노동시장정책지출(GDP 대비)을 측정하였다(cf. Huo et al., 2008; Bonoli, 2013).

셋째, 가족정책과 관련된 지출은 총 사회지출 중 가족관련 지출과 노령층을 대상으로 한 사회서비스 지출을 합산한 값이다. 새로운 사회적 위험 중에서 여성의 노동시장참여의 증가와 한부모 가정의 증가와 같은 가족구조의 변화에 따른 돌봄과 양육의 공백 문제를 해결하기 위한 정책적 대응을 의미한다(김수정, 2002). 자녀가 있는 부부의 출산휴가, 가족수당과 같은 현금지출과 저출산, 고령화와 여성의 경제활동 참여에 따른 양육과 돌봄의 공백의 위험을 지원하는 사회서비스지출이 모두 포함된다. 가족수당의 경우 가족내에서 돌봄과 양육의 기능을 담당하는 여성의 역할을 재생산시킨다는 측면에서 수동적이고 전통적인 지출이라고 간주될 수 있지만 가족구조의 변화에 따른 한부모 가정에서 여성이나 남성의 노동시장 참여에 따른 돌봄의 공백이나 실업에 따른 양육의 부담을 해결한다는 측면에서 신사회위험과 관련된 정책이라 할 수 있다.

마지막으로 국민부담률은 총 세금과 의료보험, 산재보험과 같은 사회보장기여금(social contribution)을 합산한 총액이 GDP에서 차지하는 비중을 의미한다. 1980년대 이후 변동환율제의 도입과 신자유주의의 확산으로 인해 국가가 마음대로 운용할 수 있는 재정의 폭이 줄어들고 저출산 고령화로 인해 갈수록 연금과 의료에 대한 수요가 늘어나고 있으며 정규직 일자리의 감소로 사회보장기여금의 확보가 어려워지면서 새로운 사회적 위험에 대응하기 위해서는 재정의 확보가 무엇보다도 중요해지고 있다. 만약 충분한 재정이 확보되지 않는다면 대응할 수 있는 정책의 범위나 대상도 제한적일 수밖에 없다. 그러므로 이 연구에서는 새로운 사회적 위험에 대비해 복지국가가 얼마나 충분한 재원을 확보하고 있는지

알아보기 위해 국민부담률을 변수로 사용하였다. 가족정책과 국민부담률은 모두 GDP 대비 지출규모로 측정되었다.

2. 분석방법

1) 비교복지국가연구에서의 양적 분석방법

다양한 측면에서 복지국가들의 공통점과 차이점에 대해 연구하는 학자들이 대표적으로 사용하는 양적 방법론은 다음과 같다. 우선 다변량 회귀분석(multiple regression)이 있다. 복지국가에 대한 연구초기부터 광범위하게 사용된 방법론으로서 대표적으로 전후 복지국가의 팽창에 있어 경제 발전이 결정적 영향을 미쳤다는 연구들이다(e.g. Wilensky, 1975). 다변량 회귀분석의 장점은 동시에 다양한 범위에서 이론적으로 도출된 가설을 검증할 수 있다는 점이다. 최근에는 복지국가 연구에서 사례수가 대부분 OECD 국가들로 제한적이기 때문에 투입할 수 있는 변수가 제약적이라는 한계(Small-N problem)를 극복하기 위해 시계열과 횡단을 결합한 분석(pooled time-series cross-sectional analysis)이 많이 사용되고 있다(e.g. Huber and Stephens, 2001; Huo et al., 2008). 이전의 회귀분석이 횡단분석을 통해 특정시기의 순간의 모습(snapshot)을 분석했다면 시계열과 횡단을 결합한 분석은 여러 국가의 여러 시기의 걸친 데이터를 축적함으로써 국가 간의 횡단적인 변이뿐 만아니라 시간의 흐름에 따른 역동적(dynamic) 변이도 분석할 수 있게 되었다. 또한 데이터를 축적(pooling)함에 따라 적은 사례 수의 문제도 해결하였다(Amenta and Hicks 2010). 그러나 다변량 회귀분석은 각각의 사례들을 종속변수와 독립변수를 통한 경험적 검증을 위한 요인으로 다루기 때문에 사례 자체가 눈에 보이지 않게 된다. 물론 적당한 명칭을 가진 개체간의 특정한 차이를 밝히기 보다는 변수간의 관계를 일반화하려는 목적에 몰두한다고 하더라도 비교복지국가연구에서 다루는 사례들은 사례수가 제한되어 있고

특정한 세계(주로 선진 복지국가)에만 국한되어 있다(Shalev, 2007). 그러므로 사례의 명칭(복지국가 연구에서는 국가의 명칭)을 유지하는 것은 정보를 전달하고 독자들로 하여금 그 정보를 판단하게 만드는 가장 효율적인 방식이다.²²⁾ 한편 에벗(Abbott, 1998)은 일반선행모델이 사회적 과정을 분석하는 데 있어서 제한적인 측면만 보여준다고 지적했다. 그는 실제 세계는 우발적인(contingent) 요인이 존재함을 강조하며 특정한 시기적 효과(period effect)와 시간의 경로(역사적인 시퀀스나 축적)이라는 두 가지 유형의 역사적 우연성을 강조했다. 만약 다변량 분석에서 사례 분석연구와 같이 여러 요인들이 결합된 인과성을 검증하려고 한다면 상당한 수준의 자유도를 소모해야 할 것이다.

두 번째로 비교복지국가연구에서 빈번하게 사용되는 양적 방법론은 군집분석(cluster analysis)이다. 군집분석이란 다양한 지수들을 이용하여 연구자의 임의적인 해석이나 이미 정해진 통계적 계산을 활용해 유형을 분류하는 방법론이다. 특히 에스핑 앤더슨의 세 가지 복지레짐을 경험적으로 검증하는 데 많이 이용되었다(e.g. Kangas, 1994; Obinger and Wagschal, 1998; Kammer et al., 2012; Danforth, 2014). 군집분석의 장점은 분석적인 간결함(parsimony)을 제공하고 전체적인 지형을 파악할 수 있도록 도움을 준다. 다시 말해, 현실 세계의 중첩적이고 혼재된 현상을 이해가능한 방식으로 분류를 해준다. 또한 유사성을 결정하는 몇 가지 특징들을 바탕으로 다양한 개체들을 유형화할 수 있으면 연구자는 서로 연관되어 있는 논리를 파악할 수 있으며 인과성을 파악할 수도 있다.

22) 샬레브(Shalev, 2007: 290)는 Esping-Andersen(1990)이 세 가지 유형의 복지레짐을 설명하기 위해 교차표를 이용했지만 기존의 학문적 관례(convention)를 존중해 다변량 분석을 추가적으로 실시해 세 가지 복지레짐의 통계적 유효성을 검증하려 했다고 비판했다. 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen)의 원래 목적은 사민주의, 기독교민주주의, 자유주의이라는 정치적 이념이 어떻게 서로 다른 복지 레짐을 형성하는 데 어떻게 영향을 미쳤는지에 대해 연구하는 것이다. 정치적 이념을 연속변수로 계량화해서 세 정치이념의 수량적 조합(예컨대, 사민주의 0.2, 기독교 민주주의 0.1 등)이 특정 국가의 정책에 어떻게 영향을 미치는 지 알아보려는 게 목표가 아니라는 것이다. 따라서 샬레브(Shalev)는 교차표만 이용하더라도 충분히 세 가지 복지유형의 차이를 보여줄 수 있다고 지적했다.

마지막으로 가설을 검증하는 데 도움을 줄 수 있다(Esping-Anersen, 1999). 그러나 군집분석의 문제점은 특정한 시점의 모습만을 보여주기 때문에 변화의 과정을 제대로 분석해내기 어렵다는 데 있다. 또한 유형이나 군집을 결정하는 최종적인 분류는 연구자의 자의적인 해석에 의존하는 경향이 높다는 문제가 있다.

마지막으로 퍼지셋 분석이 있다. 퍼지셋 분석은 많은 사례를 기반으로 한 양적 분석과 두 개에서 세 개 국가를 대상으로 한 사례 분석의 중간 수준의 분석 방법으로 주로 20 여 개국의 OECD 국가들을 대상으로 한 연구에 적합한 방법론이다(Ragin, 2000; Vis, 2007; 최영준, 2009; 김교성·김성욱, 2010; 신동면, 최영준, 2012). 퍼지셋 분석을 사용하는 연구자들은 다변량 회귀분석에서 단일한 원인이 독립 변수로서 종속 변수에 독립적인 영향을 미친다는 가정을 비판을 하며 결합된 원인(conjunction of causal factors)에 관심을 두고 있다. 다시 말해, 여러 종류의 원인들이 다양한 방식으로 결합하여 특정한 결과를 산출하는 현상에 주목을 한다. 그리고 한 가지 결합 요인만이 아닌 다양한 조합의 결합 요인이 특정한 결과를 산출할 수 있다고 주장한다(최영준, 2009). 특히 퍼지셋 이상형 분석 방법은 복지국가 유형화 연구와 관련하여 최근에 많이 사용되고 있다. 기본적인 분석의 개념은 원자료를 퍼지 점수로 환산하는 것이다. 집합의 개념을 이용해 집합에 완전히 속할 확률(1)과 완전히 속하지 않을 확률(0)을 기본으로 하여 중간 수준의 값도 설정할 수 있다. 예컨대, 연구자가 미리 정해 놓은 기준 이상으로 가족관련 지출하면 1의 값을 그렇지 않으면 0을, 중간 수준이면 0.5를 부여하는 방식이다. 이렇게 퍼지 점수로 환산이 된 이후에는 교집합, 합집합, 여집합 등의 개념을 활용하여 충분조건과 필요조건을 밝힐 수 있다. 특히 퍼지셋 이상형 분석은 각각의 이상형에 얼마나 속하는지에 대한 부분 점수를 제시함으로써 군집분석에서 다루기 힘든 혼합형도 분석할 수 있다. 하지만 퍼지셋 점수를 구성하거나 집합을 구성할 때 연구자가 명확한 개념과 기준이 있어야 된다. 다시 말해, 연구자 스스로가 다루고 있는 사례에 대해 충분한 이해와 이론적 지식을 가지고 있어야 한다(Ibid., 314). 그리고 기본적으로 횡단

적 분석이기 때문에 시간의 흐름에 따른 변화를 파악하기 힘들다. 만약 시간의 흐름에 따른 변화를 파악하기 위해서는 연도별로 이념형을 구축하여 어느 유형에 속해있는지를 분석해야 하는데, 이 경우 변수가 많아 질수록 이념형의 수가 기하급수적으로 늘어나기 때문에 분석의 간결성이 떨어지게 된다. 물론 최근의 연구들처럼(Vis, 2007; 김교성·김성욱, 2010; 신동면·최영준, 2012) 5년 단위로 분석을 실시함으로써 이념형의 변화를 파악할 수 있지만, 이 경우에도 5년 평균값에 대한 분석이기 때문에 5년간의 변화의 양상은 매몰되게 된다. 또한 분석에 기준이 되는 연도의 구분이 연구자에 의해 자의적이거나 기계적으로 정해진다면 자칫 변화의 결정적인 국면을 놓칠 수가 있다.

지금까지의 논의된 내용은 <표 5-1>에 요약되어 있다. 비교복지국가의 대표적인 양적 분석방법들을 살펴본 결과 다변량 회귀분석은 이론에 근거한 가설의 검증이나 시계열과 종단을 결합한 분석이 가능하다는 장점이 있지만 구체적인 사례(국가)가 변수 속으로 사라지게 된다는 문제가 있다. 반면에 군집분석과 퍼지셋 분석은 구체적인 사례의 속성을 그대로 보여줄 수 있으며 유형화를 통해 분석의 간결함을 높일 수 있다. 퍼지셋 분석은 복합적인 원인들의 중첩적인 양상까지 파악할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 군집분석과 퍼지셋 분석 모두 전체 변화의 궤적을 한꺼번에 유형화하거나 분석할 수 없다는 단점이 있다.

본 연구에서 사용된 방법론인 시퀀스 분석은 복지국가의 구사회정책, 신사회정책과 복지재정의 변화의 궤적을 통해 국가 간에 얼마나 상이한 경로를 통해 변화하고 있는 지를 비유사성 행렬(dissimilarity matrix)을 통해 계산한 다음 군집 분석을 실시하여 변화의 궤적이 비슷한 국가들을 유형별로 분류하였다. 따라서 시퀀스 데이터를 기반으로 한 군집분석이 본 연구의 핵심적인 방법론이라고 할 수 있다. 군집분석의 경우 위에서 언급했듯이 분석적 간결함이 가장 큰 장점이며 집단 별로 공통적인 특징이나 논리를 파악할 수 있다는 장점이 있지만 변화의 과정을 나타내기가 어렵고 군집을 결정하는 데 연구자의 자의적 해석이 개입한다는 단점이 있다. 이러한 단점을 보완하기 위해서 그 동안 많은 연구들이 진행되었

<표 5-1> 비교복지국가연구에서의 대표적인 양적 분석방법들

분석방법	다변량 회귀분석	군집분석	퍼지셋 분석
장점	<ul style="list-style-type: none"> *이론적으로 도출된 다양한 가설 검증이 가능 *횡단적인 측면과 시계열적인 측면을 동시에 고려할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> *분석적 간결함 *집단 별로 공통적인 특징 혹은 논리를 파악할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> *결합된 원인을 분석할 수 있음 *군집분석에서 다루기 힘든 혼합형 모델도 분석 가능
단점	<ul style="list-style-type: none"> *구체적인 사례가 변수 속으로 사라짐 *시기적 효과나 역사적 시퀀스 혹은 축적 과정을 반영하기 힘들 	<ul style="list-style-type: none"> *군집을 결정하는데 연구자의 자의적 해석이 개입 *변화의 과정을 보여주기 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> *퍼지셋 점수를 구성할 때 명확한 개념과 기준이 필요 *전체적인 변화의 궤적을 파악하기 어려움
대표적 연구	Huber and Stephens, 2001 Huo et al., 2008	Kangas, 1994; Obinger and Wagschal, 1998; Kammer et al., 2012; Danforth, 2014	Ragin, 2000; Vis, 2007; 최영준, 2009; 김교성·김성욱, 2010; 신동면, 최영준, 2012

다. 우선 군집의 개수를 결정하는 과정에 대한 자의성의 문제를 해결하기 위해 페러지나 등(Ferragina et al., 2014)은 군집 안정화 분석(Cluster stability analysis)를 통해 투입된 변수, 국가, 연도에 대해 1,000회에 걸쳐 안정화 계수를 산출하였다. 이를 통해 연구자의 자의적인 판단 대신 통계적 계산에 의해 군집의 개수를 정할 수 있다. 댄포스(Danforth, 2014)는 모델에 기초한(Model-based) 군집분석을 통해 통계 이론에 기반을 둔 군집 분석을 실행하여 확률적으로 최적화된 군집 모델을 찾아냈다. 한편 변화의 과정을 나타내기 어렵다는 문제를 해결하기 위해서 지놀리니와 펠리싸드(Genolini and Falissard, 2011)는 종단(longitudinal) 데이터에 대한 K 평균 군집분석이 가능한 KML이라는 통계프로그램 R 기반의 통계패키지를 만들어 변화의 궤적을 바탕으로 군집분석이 가능하게 했다. 헤게세스(Heggeseth, 2013)도 성장률의 궤적에 대한 군집분석

을 위해 모델에 기초한 군집분석 모델을 개발했다. 그러나 변화의 측정을 위한 위의 두 가지 방법론은 단일 차원의 데이터에만 적용이 가능하다는 한계가 있다(Genolini and Falissard, 2011). 본 연구에서는 군집의 개수를 결정하는 과정에서의 문제보다는 변화의 과정의 측정이라는 측면에 주목하여 시퀀스 분석을 기반으로 한 군집분석을 실시하였다. 시퀀스 분석의 경우 아래서 자세히 언급하였듯이 변화의 궤적을 다차원적으로 분석할 수 있다는 측면에서 기존의 횡적인 데이터를 대상으로 한 군집분석의 한계를 보완한다는 의의가 있다.

이 연구의 핵심적인 내용인 복지국가의 변화와 관련하여 군집분석과 퍼지셋 분석을 통한 다수의 연구들이 최근에 발표되고 있다. 우선 군집분석과 관련하여 페러지나 등(Ferragina et al, 2015)은 복지국가는 정치적 정당성을 오래 기간 누적된 제도적 구조를 통해서 획득할 수도 있지만 문제 해결 능력을 통해서도 정당성을 확보할 수 있다고 주장한다. 따라서 어떤 방식으로 정책적 대응을 했느냐에 따라 사회적 위험 양상에 따른 사회적 결과가 상이할 수 있다는 것이다. 이들은 구사회위험과 신사회위험과 관련된 결과변수를 바탕으로 유럽연합 14개국을 대상으로 군집분석을 실행한 결과 대체적으로 기존의 복지레짐과 유사하지만 구사회위험과 관련해서는 예외적으로 독일이 자유주의레짐과 유사하며 신사회위험과 관련해서는 네 개의 집단으로 나뉘며, 크게 두 집단으로 나뉘보면 사민주의 레짐과 자유주의 레짐 국가들이 같은 집단으로 묶인다. 이들 국가들은 조기 교육과 여성 고용과 관련하여 투자를 많이 하고 있으며, 이는 보수주의 레짐과 지중해 레짐 국가들과 차이가 있다고 주장하고 있다. 퍼지셋 분석과 관련해서는 앞서 언급했듯이 국내외 다수의 연구들이(Powell and Barrientos, 2004; Vis, 2007; Hudson and Kühner, 2009; 정의룡·양재진, 2012). 복지국가의 변화에 대한 분석을 시도했다. 일부는 기존의 복지레짐이 사회·경제·인구학적인 변화에도 불구하고 계속 유지되고 있다고 주장한 반면(Powell and Barrientos, 2004; Vis, 2007; 정의룡·양재진, 2012), 일부 학자들은 복지국가의 재편을 주장하고 있다(김교성·유희원, 2015).

그러나 복지국가의 변화와 관련하여 기존의 방법론적 접근들은 다음과 같은 한계가 있다. 우선 군집분석과 퍼지셋 분석 모두 횡단적인 데이터를 바탕으로 유형분류를 하기 때문에 특정한 시점의 복지국가 혹은 복지제도의 특성을 ‘스냅샷’처럼 찍어낸다는 한계가 있다. 각각의 방법론상의 한계를 살펴보면 우선 군집분석의 경우 시퀀스분석과 사례간 거리를 계산하는 방법 자체가 다르다. 우선 군집분석은 아래 (1)번 식처럼 대표적으로 유클리드 거리를 바탕으로 사례 간의 거리를 계산한다. 다시 말해, 두 사례간의 거리는 모든 변수들의 거리 제곱합의 제곱근으로 표현된다. 이러한 유클리드 거리를 바탕으로 사례 간 거리 행렬이 만들어지면 사례들을 집단으로 유형화하는데, 비교복지국가연구에서 대표적으로 사용되는 계층적 군집 방법(hierarchical clustering method)²³⁾의 Ward 연결법이 (2)번 식에 제시되어 있다. Ward 연결법은 두 군집 간의 유사성 정도를 두 군집을 하나로 합쳤을 때 오차제곱합(Error Sum of Squares, ESS)의 증가분을 바탕으로 계산한다. 다시 말해, 군집내 오차제곱합이 작을수록 군집의 응집성이 높음을 의미하며, (2)번 식에서처럼 집단 A와 집단 B 사이의 거리가 멀수록 두 집단을 병합하면서 생기는 오차제곱합이 커지게 된다. 즉, 집단을 병합했을 때 생기는 오차제곱합의 증가분을 최소화하는 방식으로 군집을 늘려나가게 된다. 시퀀스분석의 경우 궁극적으로 유형화를 위해 군집분석을 사용한다는 측면에서 유사하지만 사례간의 거리를 측정하는 방식에 있어서 차이가 있다.

23) 계층적 군집 방법은 개별 데이터에서 시작하여 최종적으로 1 개의 군집으로 유사한 군집들을 병합하거나 1개의 군집에서 분화시켜 나가는 방법이 있으며 비계층적 군집 방법은 사전에 정해진 군집의 숫자(K)에 의해 사례들이 할당되는 방식이다. 계층적 군집 방법에는 Ward 연결법 이외에도 최단연결법(single linkage), 최장연결법(complete linkage), 평균연결법(average linkage) 등이 있다.

$$d_{ij} = \sqrt{\sum_{p=1}^p (x_{ip} - x_{jp})^2} \quad (1)$$

$$ESS_A = \sum_{j=1}^{n_A} \sum_{t=1}^p (X_{Ajt} - \overline{X_{At}})^2 \quad (2)$$

$$ESS_B = \sum_{j=1}^{n_B} \sum_{t=1}^p (X_{Bjt} - \overline{X_{Bt}})^2$$

$$ESS_{AB} = \sum_{j=1}^{n_{AB}} \sum_{t=1}^p (X_{ABjt} - \overline{X_{ABt}})^2$$

$$\begin{aligned} I_{AB} &= ESS_{AB} - (ESS_A + ESS_B) \\ &= \frac{(\overline{X_A} - \overline{X_B})' (\overline{X_A} - \overline{X_B})}{\frac{1}{n_A} + \frac{1}{n_B}} \end{aligned}$$

수식(3)은 시퀀스분석의 대표적인 거리계산 알고리즘인 최적화 매칭(optimal matching)을 나타낸다. 최적화 매칭은 기본적으로 시작부터 끝까지의 데이터를 하나의 간주한다(Macindoe and Abbott, 2009: 387). 따라서 두 시퀀스를 동일하게 만드는 데 있어 얼마만큼의 비용(cost)이 필요한지를 계산하여 최소비용이 결과적으로 두 시퀀스 간의 거리가 된다. 비용을 계산하기 위해서는 새로운 값을 삽입(insertion)하거나 삭제(deletion)할 수 있으며 이 둘을 합쳐 Indel이라 부른다(수식(3)에서는 d로 표시). 또한 대체 행렬을 바탕으로 특정한 값을 대체(substitution)할 수도 있다. 최적화 매칭을 계산하는 방법은 부분적인 시퀀스(subsequence) 간의 거리를 누적적으로 계산해서 최종적으로 두 시퀀스 간의 거리를 계산하는 방식이다. 예를 들어 수식(3)과 같이 두 시퀀스간의 거리행렬을 채워나간다고 했을 때, 두 시퀀스의 첫 번째 값들을 Indel과 대체값을 통해 계산한 다음 두 시퀀스의 두 번째 값들을 추가했을 때 수식(3)의 첫 번째 줄같이 새로운 값으로 대체하거나 두 번째와 세 번째 줄같이 값을 삽입하거나 삭제하는 방식으로 계산해서 값이 두 시퀀스를 동일하게 만드는데 최소한의 값을 계속해서 찾아나가는 방식이다(Gauthier et al. 2010: 8-9). 이해를 돕기 위해 <그림 5-1>과 같이

‘PSYCHOLOGY’라는 시퀀스와 ‘SOCIOLOGY’라는 시퀀스 간의 거리를 계산하는 방법은 여러 가지가 있는데, 첫 번째 방법처럼 Indel을 1번만 사용하고 대체값을 2번 사용할 수 있으며 두 번째 방법처럼 Indel을 1번 사용하고 대체값을 4번 사용할 수도 있다. 두 방법을 비교해보았을 때 첫 번째가 두 번째 방법보다 두 시퀀스를 동일하게 만드는데 있어 비용이 덜 들기 때문에 더 적절하다고 할 수 있다. 이러한 방식으로 계속해서 두 시퀀스간의 거리를 최소한의 값을 통해 일치시키는 방법을 찾아나가는 게 최적화매칭이다. 따라서 시퀀스분석과 군집분석은 군집화 이전에 사례 간의 거리를 측정하는 방식에서 궁극적인 차이가 발생한다. 군집분석의 경우 앞서 지적했듯이 특정한 시점의 값을 바탕으로 거리를 계산하기 때문에 스냅샷처럼 변화의 과정을 반영하기 힘들다. 반면에 시퀀스분석의 경우 분석시점의 처음부터 끝까지 두 사례가 동일해지기 위해 필요한 최적의 값을 계산함으로써 사례들 간의 변화과정 혹은 궤적 상의 유사성과 차이성을 효과적으로 측정할 수 있다. 비교복지국가 연구에 있어 군집분석만을 사용했을 경우 다양한 정책과 제도변수를 통해 특정한 시점에서 복지국가를 유형화할 수 있지만 변화의 과정이나 궤적을 제대로 반영하지 못한다는 한계가 있다. 많은 연구자들이 지적하듯이(Huber and Stephens, 2001; Pierson, 2011) 복지제도 혹은 복지정책의 변화는 단기간에 나타나는 게 아니라 오랜 기간에 걸쳐 누적되어 나타난다. 따라서 복지제도의 연속적이고 누적적인 변화의 과정을 반영한다는 측면에서 시퀀스분석은 기존의 군집분석의 한계를 보완하고 있다. 다시 말해, 시퀀스 분석은 복지국가의 복지제도 재조정 과정에 대한 전체 스토리 혹은 네러티브가 분석단위가 되기 때문에 특정 시점만을 유형화하는 군집분석의 한계를 보완할 수 있다. 또한 이론적인 측면에서 역사적 제도주의에서 논쟁이 되고 있는 제도변화의 연속성을 둘러싸고 경로의존적인 접근과 점진적이지만 중대한 제도변화에 대한 접근을 경험적으로 검증할 수 있다는 의의가 있다.

$$F(i,j) = \min \begin{cases} F(i-1, j-1) + C_{s_i s_j} \\ F(i-1, j) + d \\ F(i, j-1) + d \end{cases} \quad (3)$$

<그림 5-1> 최적화매칭 계산 방법 예시

#1	
P <u>S</u> Y C H <u>O</u> <u>L</u> <u>O</u> <u>G</u> Y	Indel: 1
Ø <u>S</u> <u>O</u> <u>C</u> <u>I</u> <u>O</u> <u>L</u> <u>O</u> <u>G</u> Y	Substitution: 2
#2	
P S Y C H <u>O</u> <u>L</u> <u>O</u> <u>G</u> Y	Indel: 1
S O C I Ø <u>O</u> <u>L</u> <u>O</u> <u>G</u> Y	Substitution: 4

출처: Macindoe and Abbott(2009: 387)

퍼지셋 분석의 경우 이념형을 구성하는 과정에서 퍼지셋 소속점수와 부정의 원리(principle of negation)의 값²⁴⁾을 사용하는 데, 만약 퍼지셋 소속점수가 중간값인 0.5 근처에 있다면 미묘한 차이 때문에 이념형이 달라질 수 있다. 예컨대, 본 연구에서 사용된 변수인 관대성 지수의 퍼지셋 소속점수가 시점1, 2, 3에서 A 국가가 0.49, 0.5, 0.51이고 B 국가가 0.51, 0.5, 0.49인 경우 시점 1에서 퍼지셋 분석을 하면 A국가는 관대성이 낮고 B국가는 관대성이 높은 이념형에 속하는 반면, 시점 3에서 동일한 분석을 하면 반대로 A국가는 관대성이 높고 B국가는 관대성이 낮은 이념형에 속하게 된다. 또한 변수가 늘어날수록 이념형의 수가 기하급수적으로 증가하기 때문에 여러 변수를 표준화한 다음 합산해서 지수를 구성하는 경우도 있는데, 특정 변수의 값이 극단적일 경우 지수 구성에 절대적

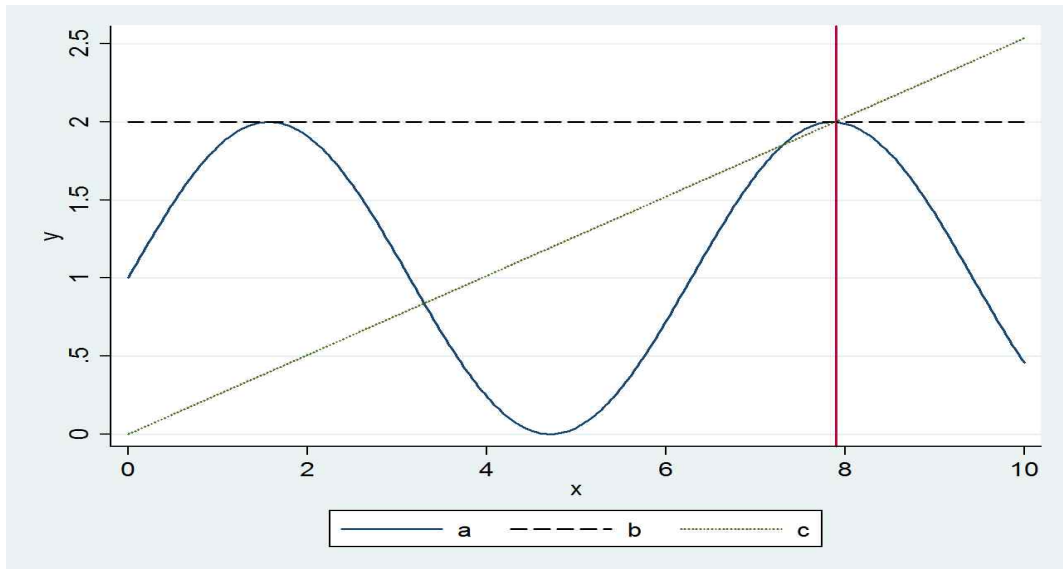
24) 부정의 원리란 1-해당 범주의 퍼지셋 소속점수를 의미한다(정의룡·양재진, 2012).

인 영향을 미친다는 한계도 있다. 반면에 시퀀스분석은 분석기간 전체를 하나의 분석단위로 간주하기 때문에 특정시점에서의 미묘한 차이가 유형화분류에 결정적인 영향을 미치지 않는다.

결국 이러한 논의들은 최근에 이슈가 되고 있는 복지국가의 변화를 어떻게 측정할 것인지에 대한 논쟁과 연관이 있다(Clasen and Siegel, 2007). 1980년대 이후 정치·경제·인구학적 환경의 변화에 따라 복지국가는 어떻게 변하고 있는지를 측정하는 문제에 대해 그동안 많은 논쟁이 있었다. 지금까지 비교복지국가 연구자들 사이에 모두가 합의할 수 있는 수준의 이론적 기반은 없는 상태다. 가장 핵심적인 문제는 비교 분석이 가능한 데이터가 늘어나고 있지만 어떤 요인이 변화를 이끌며, 변화의 속성을 어떻게 이해하고 개념화할 수 있는지에 대한 보편화된 이해가 없다는 사실이다. 이러한 복지국가의 변화에 대한 서술이나 기술(describe)의 더딘 진전은 ‘종속변수(dependent variable) 문제’에 기인한다. 종속변수의 문제란 변화를 어떻게 개념화하고 처리하며 측정할지에 대한 문제다. 이는 단순히 어떤 변수를 통계적으로 유의미한 결과를 도출하기 위해 이용할지에 대한 문제에만 국한되지 않고 이론적인 측면에서 복지국가변화를 개념화하고 측정하는 문제까지 포함된다. 예컨대, 새로운 사회적 위험에 대응하여 복지국가가 어떤 정책적 대응을 하고 있는지를 복지국가의 변화로 간주한다면 노동시장이나 가족과 관련된 정책에 초점을 맞출 것이며 기존의 복지레짐이 어떻게 변화하고 있는지를 알고 싶다면 기존의 사회정책과 관련된 연금, 실업, 의료와 관련된 제도적 변수나 지출변수에 초점을 맞출 것이다.

선행연구에 언급된 연구들은 복지국가의 변화에 대해 다양한 접근을 시도하고 있다. 변수와 관련해서는 사회복지지출 변수나 관대성지수(혹은 탈상품화 지수)와 같은 제도변수만을 사용하는 연구도 있는 반면 두 가지 속성의 변수를 모두 사용하는 연구들도 있다. 변화의 정도를 측정하기 위해서는 여러 개의 시점을 비교하거나 절대적인 변화량(스칼라)을 측정하거나 혹은 표준편차를 통해 수렴이나 분산의 정도를 측정하기도 한다. 그러나 변화란 단순히 스냅샷을 여러 번 찍어 비교하거나(여러 시

<그림 5-2> 변화의 궤적에 대한 예시



점의 비교) 분산의 정도를 통해서만은 효과적으로 측정할 수 없다. 복지 국가의 변화는 방향성과 연속성을 가지고 변화하는 벡터(vector)값이라고 정의할 수 있다.²⁵⁾ 따라서 방향성과 연속성을 모두 고려하기 위해서는 분석의 전체 시점의 변화를 한 번에 고려해야 한다. 예컨대, <그림 5-2>는 세 가지 변화의 궤적을 나타내고 있다. 붉은 선을 기준으로 유형화 분석(대표적으로 군집 분석)을 한다면 세 가지 경로는 동일한 값이기 때문에 같은 집단에 속하게 된다. 그러나 시작점(0)부터 붉은 선까지의 경로를 살펴보면 세 그래프는 전혀 다른 양상을 보여주고 있다. 그래프 a는 붉은 선에 도달하기 전까지 두 번의 굴곡이 있었다. 그래프 b는 반면에 시작점부터 붉은 선까지 동일한 값을 유지하고 있다. 마지막으로 그래프 c는 선형으로 증가하고 있다. 따라서 시작점부터 붉은 선까지의 변화의 궤적을 고려해본다면 세 그래프는 동일한 집단으로 묶이기 어렵다. 복지국가에 대한 연구에도 동일하게 적용될 수 있다. 만약 노동시장과 관련된 지출이 2010년을 기준으로 동일한 값을 지니는 국가들이라도 지난 수 십 년 동안 다양한 변화의 궤적을 그리며 변화했을 것이

25) 종단(longitudinal) 데이터를 이용한 군집분석에 대한 연구들에서도 벡터라는 개념을 통해 방향성과 연속성을 지니는 데이터의 성격을 설명하고 있다 (Genolini and Falissard, 2011; Heggeseth, 2013).

며, 따라서 복지국가들을 특정한 시점을 기준으로 유형화하게 되면 자칫 정책이나 제도에 대한 방향성과 연속성을 제대로 고려할 수 없게 된다. 이러한 측면에서 본 연구는 복지국가의 변화와 관련된 논쟁에 있어 측정 방식의 새로운 대안을 제시하고 있으며, 복지국가의 변화의 궤적을 통해 복지국가는 과연 어떤 양상으로 변화하고 있는 지 알아보고 있다.

2) 시퀀스분석의 개념과 비교복지국가 연구에의 적용

이 논문에 사용된 분석방법은 시퀀스 분석이다.²⁶⁾ 시퀀스 분석이란 원래 생물학자들이 두 DNA가 얼마나 유사한지 알아보기 위해 DNA 시퀀스를 비교하려는 목적으로 만들어졌다(Kruskal, 1983; Brzinsky-Fay and Kohler, 2010에서 재인용). 시퀀스 데이터는 사건이나 숫자와 같은 항목들의 서열화된 리스트이다. 사회과학에서 시퀀스분석은 사회적인 과정(social process)에 대한 물음과 이를 해결하기 위해 만들어진 분석적인 테크닉이다(Macindoe and Abbott, 2009: 387). 시퀀스분석은 패널데이터 분석이나 사건사분석(event history analysis)과 같이 각각의 시점을 확률적인 변수로 간주하는 게 아니라 시작부터 끝까지의 전체 데이터를 하나의 분석 단위로 간주한다(Macindoe and Abbott, 2009: 387).²⁷⁾

시퀀스 분석의 다양한 분석 기법 중 이 연구에서는 최적화 매칭(Optimal Matching)을 사용한다. 최적화 매칭은 시퀀스 분석의 첫 단계

26) 시퀀스분석과 시퀀스분석에 기반을 한 군집분석은 통계프로그램인 R 패키지 중 TraMineR와 Weighted Cluster(Gabadinho et al. 2011; Studer 2013), 그리고 Stata의 OM 모듈을 사용했다.

27) 사건사분석(event history analysis)은 시간의 흐름에 따른 변화를 분석한다는 측면에서 시퀀스분석과 유사한 방법론처럼 여겨질 수 있다. 그러나 시퀀스 분석은 시퀀스 전체를 하나의 데이터로 간주하는 반면 사건사분석은 시점마다 확률적으로 만들어진 데이터를 분석한다. 또한 시퀀스 분석은 시퀀스의 상이함(dissimilarity)을 측정하는 게 목적이라면 사건사분석은 공변량(covariates) 간의 인과적 메커니즘을 확률적으로 추론하는 게 목적이다(Brizinsky-Fay and Kohler, 2010).

로 두 시퀀스 간의 거리를 계산하는 방법이다. 최적화 매칭은 시퀀스 간의 거리를 바탕으로 복잡한(complex) 사회적 현상의 근저에 깔려있는 패턴을 찾아내는 게 주된 목표다(Cornwell, 2015).²⁸⁾ 그러나 최적화 매칭 만으로는 시퀀스 데이터에 관련된 질문에 대한 답을 주지 못한다. 오히려 시퀀스 데이터에 대한 군집분석(Cluster analysis)이나 다차원척도분석(Multidimensional Scaling; MDS)을 위한 기초 분석과정이다. 한 가지 강조할 점은 최적화 매칭은 인과적인 분석이 아니라 기술적(descriptive)인 분석이다. 다른 양적방법론과 달리 최적화 매칭은 가설에 대한 검증을 하지 않는다. 대신에 시퀀스 데이터에 대한 유형화 분석을 위한 하나의 과정이다(Macindoe and Abbott, 2009: 388). 최적화 매칭의 알고리즘은 두 시퀀스 간의 거리를 계산하여 행렬을 만드는 간단한 대수학(algebra)이다. 쉽게 말해 한 시퀀스를 다른 시퀀스와 동일하게 만들기 위해 필요한 값을 계산하는 방법이다.

그렇다면 시퀀스분석을 복지국가 연구에 적용하는 이유는 무엇일까? 애벗(Abbott, 2000)은 사회과학에서 시퀀스분석을 사용하는 이유를 사회현상의 패턴을 찾기 위해서(fishing for patterns)라고 주장하였다. 다시 말해, 사회적인 과정의 하위 리듬(sub-rhythms)을 파악하기 위해서이다(Lesnard, 2006: 10). 그리고 이러한 리듬이 서로 비슷한 사건들과 다른 사건들을 구별하기 위해 최적화 매칭이 필요하다. 예컨대, 생애사연구나 경력에 관한 연구에서 교육, 취업, 실업 등의 패턴이 비슷한 개인들을 유형화하고 이를 바탕으로 이들의 사회·경제적 지위나 은퇴연령 등을 파악한 분석들이 있다(Halpin and Chan, 1996; Han and Moen, 1999; Blair-Loy, 1999). 새로운 사회적 위협에 대응하여 복지국가들은 각기 다

28) 사회과학 연구에 시퀀스분석을 적용하는 접근에 대한 주된 비판은 두 시퀀스 간의 거리를 계산하는 분석값이 과연 이론적으로 설명가능하며, 사회적 현실을 반영한다고 할 수 있는 지에 대한 물음이다. 이에 대해 현재까지 시퀀스 분석을 옹호하는 연구자들의 대답은 시퀀스분석은 사회적 현실을 있는 그대로 모델화하려는 의도가 아니라 단지 사회적으로 의미가 있는 개념을 분석적으로 유용하게 측정하기 위해 적용된 방법론이라는 것이다(Cornwell, 2015: 120). 또한 상당히 유사한 패턴의 시퀀스들은 어떤 분석값을 적용하더라도 동일한 집단으로 분류되기 때문에 너무 분석값에 민감할 필요가 없다는 입장이다(Lesnard, 2014: 40).

양한 방식의 정책을 실행했다. 똑같은 정책이라 하더라도 정도와 범위가 다를 수도 있다. 그리고 정책의 변화의 방향도 서로 다를 수 있다. 예컨대, 신사회지출을 북유럽 국가들처럼 1980년대부터 높은 수준으로 유지하고 있는 국가들도 있지만 최근에야 조금씩 늘리고 있는 국가들도 있다. 그러므로 지난 26년 간 복지국가들의 정책적인 대응의 궤적을 파악함으로써 복지레짐이 계속 유지되고 있는지, 아니면 변화가 있었는지 파악할 수 있다. 특히 이전의 사회적 위험과 새로운 사회적 위험을 동시에 고려하면서 재정적인 측면의 변화까지 통합한 데이터를 바탕으로 복지국가의 변화과정을 유형화할 수 있다는 측면에서 시퀀스분석의 장점이 있다.

최근 십 여 년 동안 복지레짐의 변화에 대한 연구의 필요성을 지적하는 논문들이 늘어가고 있다(Powell and Barrientos, 2004; Arts and Gelissen, 2010; Ferragina and Seeleib-Kaiser, 2011). 페러지나와 시립카이저(Ferragina and Seeleib-Kaiser, 2011)는 레짐 분류의 기준이 되는 정치이념과 정당들이 변화하고 있기 때문에 레짐의 변화에 대한 연구가 필요하며 기존의 레짐 분류가 실업이나 고령과 같은 이전의 사회적 위험에 초점을 맞추고 있기 때문에 새로운 사회적 위험을 반영한 레짐의 분류가 필요하다고 지적하고 있다. 파월과 바리엔토스(Powell and Barrientos, 2004)는 이전의 레짐분석이 연금과 의료와 같은 수동적인 복지지출만을 포함시켰다면 적극적노동시장정책 변수를 포함시킴으로써 능동적인 복지지출까지 통합하였다. 그리고 1980년대와 1990년대 데이터의 비교를 통해 복지레짐이 수렴하지 않고 경로 의존적으로 유지되고 있다고 주장했다. 하지만 기존의 연구들은 복지레짐의 변화에 대한 필요성은 지적하고 있지만 경험적으로 분석한 경우는 드물다. 분석을 하더라도 단편적인 시점 간의 비교에 그치고 있다. 시퀀스분석은 이러한 한계를 극복하여 복지정책의 변화의 궤적 전체를 분석함으로써 변화과정에 대한 유형화가 가능하다는 장점이 있다. 물론 복지제도 연구에 시퀀스분석을 사용한 경우도 있으며(Abbott and DeViney, 1992) 시퀀스라는 개념을 언급한 연구들도 있다(Palier, 2000; Pierson, 2004; Bonoli, 2007; Hemerijck and Eichhorst, 2010). 그러나 전자는 다섯 가지의 복지제도가

어떤 순서로 도입되었는지에 대한 연구이기 때문에 최근의 변화를 반영하지 못하고 있고 후자는 시퀀스 분석의 필요성만 언급했을 뿐 구체적이고 경험적인 분석을 시도하지 않았다. 그러므로 최근 30년간의 복지제도의 변화를 분석하는 이 논문의 시도는 복지제도의 변화라는 이론적인 측면과 시퀀스분석이라는 방법론적인 측면에서 의미가 있다.

이 연구에서는 연속변수인 네 변수를 범주화(categorize)하여 분석을 하였다. 그러나 그동안 연속변수를 범주화하는 것에 대한 많은 비판이 제기되었다. 대표적으로 범주화의 기준선을 정하는 데 있어서 자의적인 측면이 있고, 몇 개의 범주로 나눌 것인지, 각각의 범주에 어느 정도 비율의 데이터를 배분할 것인지, 범주들을 어떻게 점수화할 것인지 등에 대한 의문 등이다(O'Brein, 1981; Harrell, 2008). 그러나 젤먼과 박(Gelman and Park, 2009)은 회귀분석의 결과를 이해하기 쉽게 하기 위해서 연속변수를 범주화하는 방법도 나쁘지 않다고 주장하였다. 예컨대, 소득수준과 정치성향에 대한 회귀분석에서 소득기준 상위 33%와 하위 33%의 차이를 비교하는 방식이다. 10,000번의 시뮬레이션을 통해 그들은 데이터가 1/3과 1/4 사이로 균등하게 나뉘지는 경우 연속변수의 회귀분석 결과의 왜곡을 최소화한다고 분석했다(Gelman and Park, 2009: 6). 실제로 위에서 예로든 사회과학의 영역뿐만 아니라 계량심리학(psychometrics)에서도 극단적인 두 집단 간의 비교를 위해서 연속변수의 범주화를 사용하고 있다(Cureton, 1957; Preacher et al., 2005). 시퀀스분석에 있어서 연속변수의 범주화가 갖는 의미는 시퀀스분석의 의의에 대해 설명을 한 에벗(Abbott, 2000)을 통해 파악할 수 있다. 그는 시퀀스분석에서 삽입과 삭제(input and delete, 혹은 indel)값과 대체(substitution)값은 현실을 그대로 반영하는 게 아니라 변화의 패턴을 파악하기 위함이라 하였다(Abbott, 2000: 68). 따라서 이 연구에서도 복지지출이나 국민부담률의 정확한 수치가 중요하기보다는 큰 틀에서 지난 30여 년간 복지지출이나 국민부담률의 규모가 증가, 유지, 혹은 감소했는지에 대한 경향을 파악하는 게 더 중요하다. 복지레짐 연구의 대표작으로 평가받는 『복지 자본주의의 세가지 세계(The three worlds of

welfare capitalism)』에서도 에스핑 앤더슨(Esping-andersen, 1990:54)은 복지레짐의 유형을 구분하기 위해 네 개의 연속변수를 각각의 평균과 표준편차를 사용하여 세 범주의 탈상품화지수(decommodification index)를 만들었다. 그러나 데이터가 정규분포를 따르지 않거나 심하게 편향된 경우 평균과 표준편차를 기준으로 범주화를 하게 되면 자칫 왜곡이 일어날 수 있기 때문에 이 연구에서는 4분위수(quartile)를 기준으로 범주화하였다.²⁹⁾

최적화 매칭과 관련해서 이 연구에서는 삽입과 삭제값을 사용하지 않고 대체값만을 사용하였다. 그 이유는 사회적인 과정과 관련하여 특히 사건이 발생한 시점이 중요하다면 삽입과 삭제값을 사용하는 것은 바람직하지 않기 때문이다(Lesnard, 2006: 9). 삽입과 삭제값을 사용한다는 의미는 시간을 초월한다는 의미이다(warping time). 예컨대, 만약 두 사람의 실업과 취업상태를 비교한다고 했을 때 첫 번째 사람이 처음 5년 동안 실업상태였다 이후 5년 동안 취업상태였고 두 번째 사람이 6년 동안 실업상태였다 이후 4년 동안 취업상태였다고 가정하자. 두 시퀀스를 일치시키기 위해 첫 번째 사람의 6번째 년도에 실업상태를 ‘삽입’하게 되면 취업상태가 시작되는 시점이 1년 간 왜곡되게 된다. 또한 전체 시퀀스의 길이가 달라진다. 따라서 동일한 30년간의 복지제도의 변화를 분석하는 이 연구에서는 시간의 왜곡이 일어나서는 안 되기 때문에 대체값만을 사용하였다.

대체값의 계산은 범주 간 전환(transition)의 확률을 바탕으로 한 대체값 행렬을 사용하였다(Han and Moen, 1999; Caswell and Kleif, 2013; Yang, 2014). 전환의 확률은 이론적으로 정의된 개념에서 도출된 게 아니라 순수하게 연구에 사용된 데이터에서 만들어진 값이다. 따라서 전환 확률은 연구자에 의해 자의적으로 설정된 값이 아니라 데이터 자체에서 만들어진 값이라는 장점이 있다(Aisenbrey and Fasang, 2017). 전환확률

29) 페러지나 등(Ferragina et al., 2013)도 실업 보호정책과 가족정책에 대한 다중대응분석(multiple correspondence analysis)을 실행하면서 연속변수를 4분위수로 변환하여 편향된 분포의 데이터가 가져올 수 있는 왜곡의 문제를 해결했다.

의 기본적인 가정은 두 상태 간의 전환 빈도가 높다면 그만큼 전환값은 낮아지며 두 상태 간의 거리가 멀리 떨어져있지 않다. 반면에 두 상태 간의 전환 빈도가 낮다면 그만큼 전환값은 높아지게 된다. 이 방법은 전환에 대한 엄밀한 이론적인 정의가 어려울 때 이용하도록 권장되고 있다 (Lesnard, 2006; Pollock, 2007; Caswell and Kleif, 2013에서 재인용). 위에서 언급했듯이 이 연구에서는 연속변수를 4분위수로 범주화했는데 각 범주간의 전환을 정확하게 이론적으로 뒷받침하기 힘들다. 예컨대, 지출 수준이 가장 낮은 0에서 1로의 변화와 2에서 3으로의 변화의 차이를 이론적으로 설명하기 어렵다. 그리고 애벗(Abbott, 2000: 68)의 지적처럼 대체(substitution)값은 현실을 그대로 반영하는 게 아니라 변화의 패턴을 파악하기 위해 정해지는 값이 때문에 복지지출과 국민부담률의 변화의 방향을 분석하는 이 연구에서 확률에 기반한 대체값의 행렬을 사용하는 방법은 별 문제가 없다고 볼 수 있다. 대체값의 행렬을 바탕으로 각 데이터(이 연구에서는 복지국가의 26년간의 복지정책의 변화) 간의 거리를 나타내는 비유사성 행렬(dissimilarity matrix)을 계산하였다.

시퀀스 분석에서 다차원 변수를 통합하는 방법은 크게 네 가지가 있다 (Robette et al., 2015). 첫 번째는 각 차원의 값을 단순히 합쳐서 새로운 상태 데이터로 만드는 방법이다(e.g., Aassve, Billari, and Piccarreta, 2007; Chaloupkova 2010; Dijkstra and Taris 1995; Elzinga 2003; Elzinga and Liefbroer 2007; Lesnard 2008). 결혼상태의 경로를 예로 들면, “아이가 없는 싱글(미혼 혹은 이혼),” “아이가 없는 기혼,” “아이가 1명 있는 기혼” 등으로 결합된 상태를 만들 수 있다. 이 경우 차원이 늘어날수록 상태를 나타내는 경우의 수가 기하급수적으로 많아진다. 예컨대, 세 가지 상태를 각각 가지고 있는 네 차원을 결합하면 81개의 차원($3 \times 3 \times 3 \times 3$)이 필요해진다. 이러한 한계는 고정적인 대체값을 미리 정하거나 상태 간의 전환 확률을 사용함으로써 보완할 수 있다. 두 번째는 다양한 차원의 대체값을 결합하는 방식이다. 예를 들어, “아이가 없는 싱글(미혼 혹은 이혼)”과 “아이가 한 명 있는 기혼”은 “싱글”과 “기혼”, “자녀 없음”과 “자녀 있음”의 차원으로 나뉘서 대체값을 계산한 다음 합산

하는 방법이다(Blair-Loy 1999; Gauthier et al. 2010; Pollock 2007; Salmela-Aro et al. 2011; Stovel et al. 1996). “아이가 없는 싱글”과 “아이가 한 명 있는 기혼”은 대체값은 2가 되고, “아이가 없는 싱글”과 “아이가 없는 기혼”은 대체값이 1이 된다. 세 번째는 각각의 차원에 대해 비유사도 행렬(dissimilarity matrix)를 계산한 다음 표준화 작업을 거쳐 단일 차원으로 합산하는 방식이다(Blanchard 2005; Han and Moen, 1999; Yang, 2014). 이 접근방식은 최적화매칭에서 산출된 비유사도행렬을 합산하기 때문에 궤적의 하위차원(local)과 시간(temporal) 상의 상호의존성을 정확하게 고려하지 못한다는 문제점이 있다(Gauthier et al., 2010). 마지막 전략은 각각의 차원에 대한 유형화를 한 다음 교차표 등을 활용해 비교하는 방식이다. 이러한 네 가지 방식은 다차원성(multidimensionality), 간결성(parsimony), 상호의존성(interdependence)이라는 세 가지 범주에 의해 비교/분류할 수 있다(Robette et al., 2015). 다차원성은 전체적인 결과에 각각의 변수가 얼마나 기여를 하는지 나타내는 것이다 위에서 언급된 네 가지 방식 중 첫 번째 방식은 다른 방식들과 달리 각각의 차원을 단일한 차원으로 통합함으로써 결과를 해석할 때 각각의 차원을 독립적으로 드러내기가 어렵다. 간결성은 분석이나 해석을 할 때 쉽게 다룰 수 있는(manageable) 수준의 이념형을 만들어 내는 것을 의미한다. 예컨대, 네 번째 전략과 같이 각각의 차원의 유형화 결과를 결합하게 되면 유형 혹은 군집의 개수가 너무 많아져서 결과를 해석하기 어렵다. 마지막으로 상호의존성은 각각의 변수의 관계가 사라지거나 지엽적으로 반영이 되거나, 아니면 전체 시퀀스를 통해 반영이 되는지를 나타낸다. 지엽적(local)인 상호의존성이란 전략 1과 2와 같이 동일한 시점별로 비교를 하는 것을 의미한다. 이때 반드시 동일한 시작점과 종결점을 가지고 있어야 한다. 전체적(global)인 상호의존성이란 각 변수별로 전체 시퀀스의 패턴을 파악한 다음 비교하는 방식이다. 이 경우 시퀀스 패턴을 비교하기 때문에 시퀀스의 길이가 서로 달라도 된다.

이와 같은 다차원 변수를 통합하는 방법의 한계를 보완하기 위해 본 연구에서는 다채널 시퀀스 분석(Multichannel Sequence Analysis)을 사

용했다(Gauthier et al., 2010; Aisenbrey and Fasang, 2017). 다차원 시퀀스를 통합하는 다른 접근방식과 달리 다채널 시퀀스 분석에서는 대체값이 우선 각각의 차원에서 계산된 다음 단일 차원으로 조정된다(aligned). 각각의 시점에서 조정된 대체값은 네 가지 차원에서 각각 도출된 대체값 행렬로 합산되고, 단일한 대체값 행렬로 합산된다. 따라서 이 연구에서 사용된 네 가지 차원 간의 상호작용이 반영된다는 장점이 있다(Aisenbrey and Fasang, 2017). 결합된 대체값 행렬은 각각의 차원에서 도출된 모든 가능성의 조합으로부터 도출된다. 결론적으로 다채널 시퀀스 분석을 통해 구사회위험 관련 정책, 신사회위험 관련 정책, 그리고 복지재정이 어떻게 맞물리며 변화하는지를 측정함으로써 복지국가의 변화궤적을 파악하고 있다.

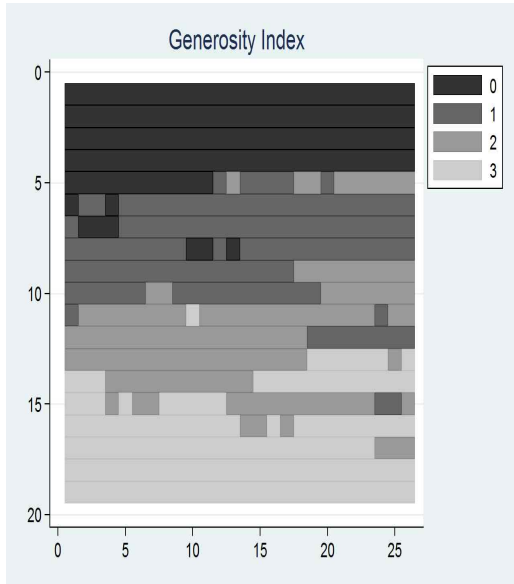
제 6 장 시퀀스분석 결과 및 해석

1. 전체 시퀀스의 경향성과 집단분류

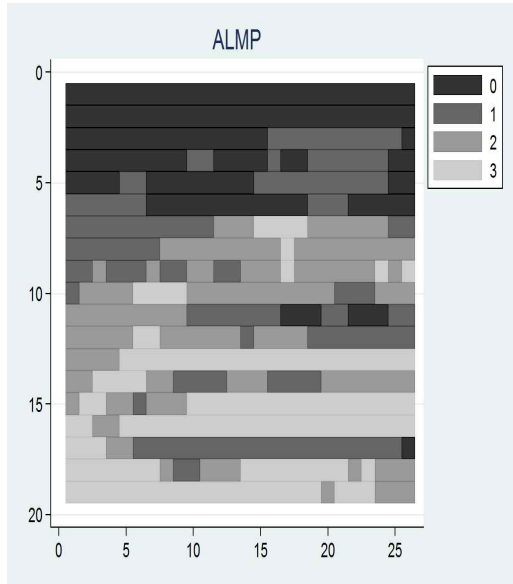
지금까지의 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 우선 <그림 6-1>에서는 지표별로 전체 시퀀스가 제시되어 있다. 구사회정책을 의미하는 관대성지수는 다른 지표들에 비해 상대적으로 변화가 작다. 이는 연금, 의료, 실업보험의 혜택을 받고 있는 정규직 노동자들이 조직화가 전반적으로 잘 되어있기 때문에 이들의 반발과 저항을 무시하면서 기존의 혜택을 재조정하기 힘들다는 점을 반영하고 있다. 다시 말해, 연금, 의료, 실업보험과 관련된 개혁을 강력하게 추진하게 되면 선거에서 패배할 가능성이 높기 때문에 위험 회피(blame avoidance)의 전략으로서 의도적으로 구사회정책과 관련된 재조정을 회피할 수 있다. 반면 적극적노동시장정책은 국가별로 변화가 가장 심하게 나타나고 있다. 특히 2000년대 중반 이후에 지출규모 하락의 경향성이 두드러지게 나타나고 있는 점이 흥미롭다. 가족정책은 많은 국가들에서 지출의 규모를 늘려가고 있다. 마지막으로 국민부담률의 경우도 관대성지수와 마찬가지로 변화의 정도가 작지만 점진적으로 감세를 하거나 증세를 하는 국가들을 목격할 수 있다.

<그림 6-1> 지표별 전체 시퀀스

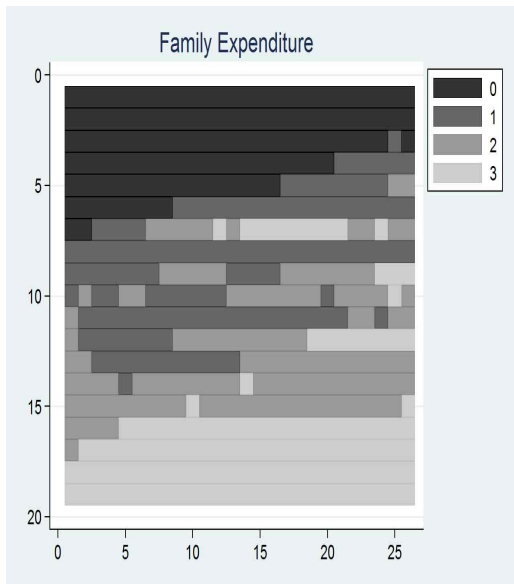
관대성지수(generosity index)



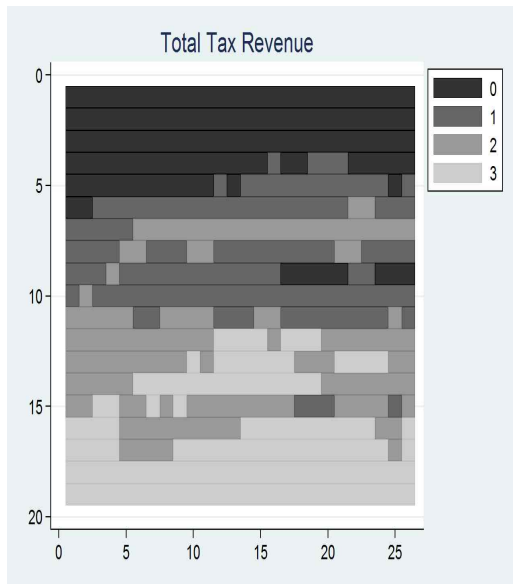
적극적노동시장정책
(실업률 통제한 GDP 대비 %)



가족정책(GDP 대비 %)



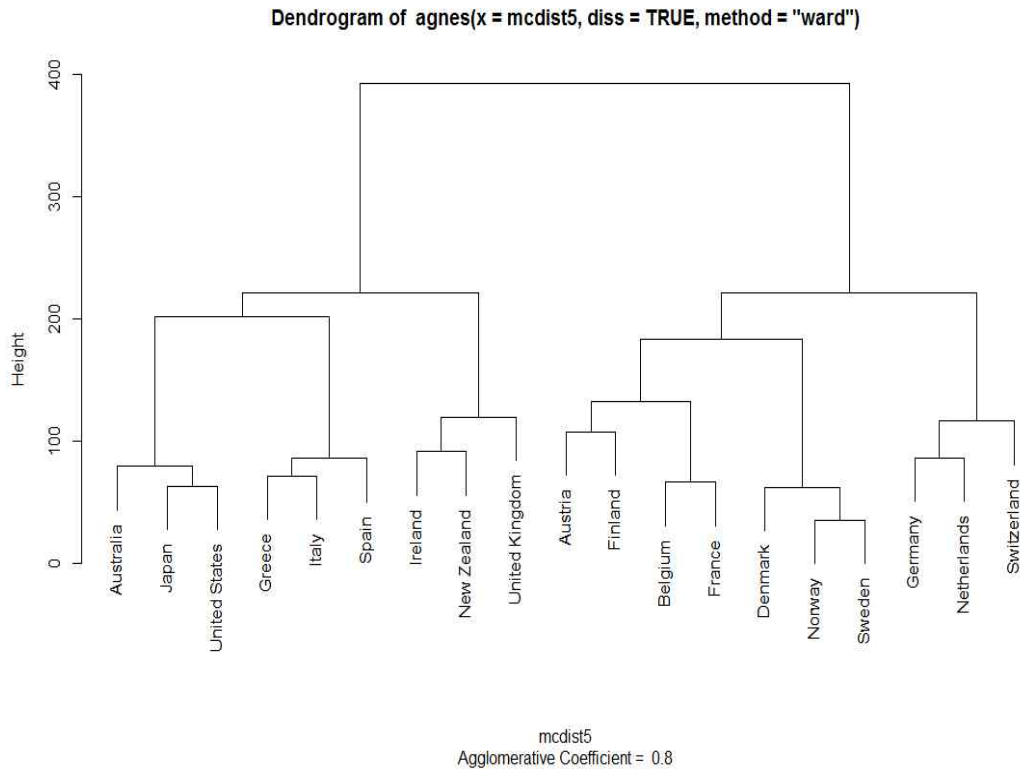
국민부담률(GDP 대비 %)



네 변수의 시퀀스분석 결과를 통합하여 군집분석(Hierarchical Cluster Analysis)을 실시한 결과가 <그림 6-2>에 제시되어 있다. 가장 최적화된 집단구분을 위해 Point Biserial Correlation(PBC)과 Hubert's Somers' D(HGSD)라는 두 지표³⁰⁾를 분석한 결과 변화의 궤적을 고려했을 때 복지국가는 총 6 개 집단으로 나눌 수 있다. 첫 번째 집단은 자유주의 복지레짐 국가들인 호주, 일본, 미국이며 두 번째 집단은 남유럽 국가들인 스페인, 그리스, 이탈리아이다. 세 번째 집단은 자유주의 복지레짐 국가들인 영국, 아일랜드, 뉴질랜드이며 네 번째 집단은 보수주의 레짐 국가인 프랑스, 벨기에, 오스트리아와 북유럽 국가인 핀란드가 속했다. 다섯 번째 집단은 북유럽 국가인 스웨덴, 덴마크, 노르웨이가 속해있으며, 마지막 집단은 보수주의 레짐 국가들인 독일, 네덜란드, 스위스가 소속되어 있다. 여섯 개 집단은 덴드로그램(dendrogram)을 살펴봤을 때 크게 두 개의 군집으로 나눌 수 있는데, 집단 1,2,3에 해당하는 자유주의 레짐 국가들과 남유럽 국가들이 첫 번째 군집에 속해있으며, 집단 4,5,6에 해당하는 보수주의 레짐 국가들과 북유럽 국가들이 두 번째 군집에 속해있다. 이 외에도 군집분석 결과를 살펴보면 몇 가지 흥미로운 점이 드러난다. 우선 자유주의 복지레짐의 분화가 나타나고 있다. 미국, 호주, 일본과 영국, 아일랜드, 뉴질랜드는 서로 다른 집단으로 분류되었으며, 미국, 호주, 일본은 남유럽 국가들과 변화궤적의 거리가 더 가까웠다. 한편 보수주의 복지레짐 국가들 내부에서도 분화가 나타나고 있다. 오스트리아, 프랑스, 벨기에는 핀란드와 동일한 집단으로 분류되었으며 북유럽 국가들과 변화궤적이 유사한 반면 네덜란드, 스위스, 독일이 독립적인 집단으로 분류되었다.

30) Point Biserial Correlation(PBC)와 Hubert's Somers' D(HGSD)는 거리를 재생산하기 위한 집단구분의 수용력(capacity)을 측정하기 위한 지표이며 최대 값이 최적화된 집단구분을 의미한다(Studer, 2013: 13). 두 지표의 구체적인 변화값은 <부록 3>을 참고하기 바란다.

<그림 6-2> 시퀀스분석결과를 기반으로 한 군집분석 결과

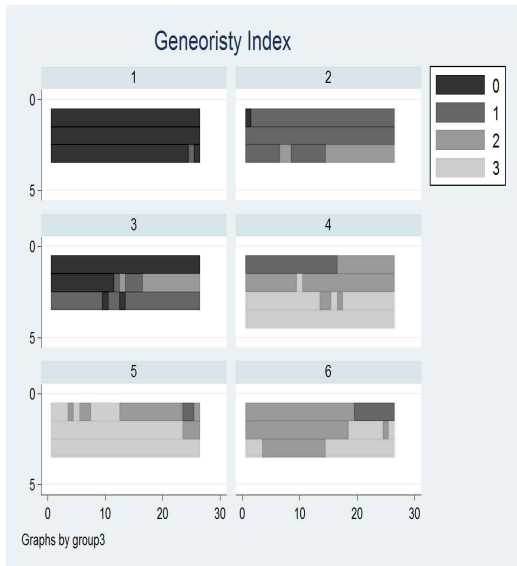


2. 집단 별 지표들의 변화궤적의 특징

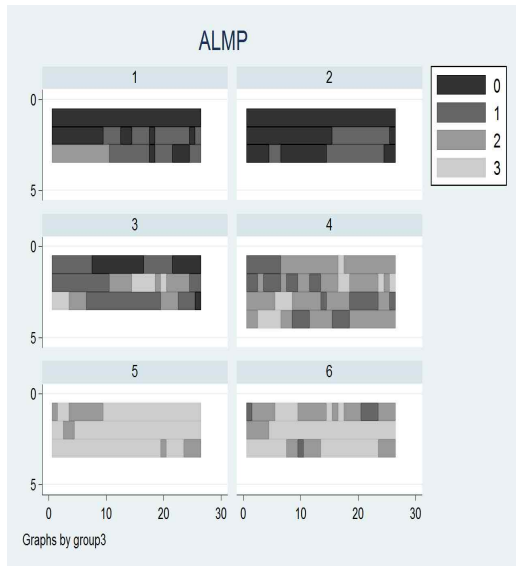
다음으로 분석에 사용된 네 가지 지표가 집단 별로 어떤 차이가 있는지 알아본 결과는 다음과 같다. 우선 <그림 6-3>은 각 집단 별 시퀀스가 어떤 특징이 있는 지 보여주고 있다. 관대성지수의 경우 집단 1이 가장 낮은 수준을 유지하고 있으며 변화도 거의 없다. 집단 2는 집단 1보다 한 단계 높은 수준을 유지하고 있으며 일부는 1990년대 중반이후 한 단계 상승했다. 집단 3의 국가들은 집단 1의 국가들보다는 높지만 집단 2보다는 낮은 수준을 보여주고 있다. 집단 1과 집단 3의 국가들이 자유주의레짐 국가들인 점을 감안해보면 구사회위험과 관련된 사회정책이 낮

<그림 6-3> 집단별 시퀀스의 특징

관대성지수(generosity index)



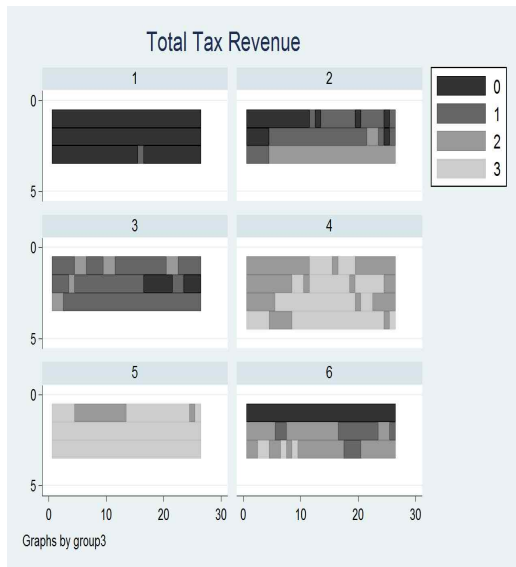
적극적노동시장정책
(실업률 통제 한 GDP 대비 %)



가족정책(GDP 대비 %)



국민부담률(GDP 대비 %)



은 수준을 유지하고 있다는 점을 유추할 수 있다. 집단 4의 경우 가장 높은 수준을 유지하거나 중상 수준(범주로는 2)에 이르는 높은 관대성을 보여주고 있으며 집단 5의 국가들은 북유럽국가들로서 가장 높은 관대성 수준을 유지하고 있지만 1990년대 중반에 한 단계 낮아진 국가들과 2000

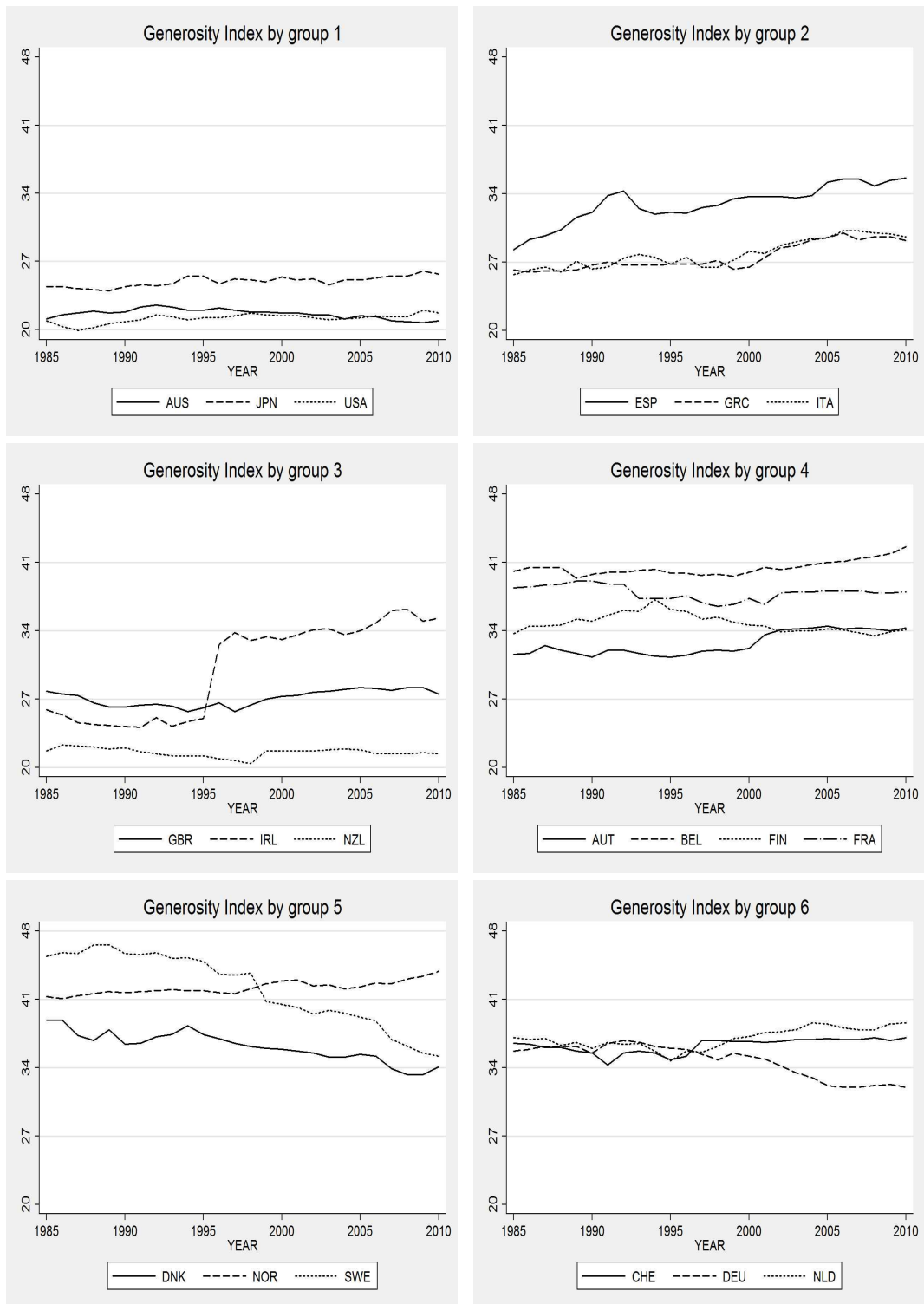
년대 후반에 한 단계 낮아진 국가들이 목격되면서 집단 4의 국가들과 거리가 줄어드는 경향을 보여주고 있다. 마지막으로 집단 6의 국가들은 중상수준에서 최상(범주로는 3)으로 한 단계 증가한 국가들이 있으며 오히려 중상수준에서 2000년대 중반에 한 단계 낮아진 국가도 존재한다. 적극적노동시장정책의 경우 집단 1과 집단 2의 국가들이 가장 낮은 수준을 보여주고 있으며 1990년대 후반에 한 단계 높아진 국가들도 있지만 2000년대 후반들어 한 단계 하락하고 있다. 집단 3은 집단 1, 2의 국가들보다 적극적노동시장정책의 지출 수준이 상대적으로 높다. 집단 3 역시 1990년대 후반 이후 한 단계 높아졌지만 최근 들어 한 단계 낮아지는 경향성을 보여주고 있다. 집단 4, 5, 6을 비교했을 때 북유럽국가들인 집단 5가 가장 높은 수준을 유지하고 있으며 독일, 네덜란드, 스위스가 속해있는 집단 6이 그 다음으로 높은 지출 수준을 보여주고 있지만 2000년대 후반들어 한 단계 감소하는 경향을 보여주고 있다. 가족관련 정책과 관련해서는 집단 1과 2에 속한 국가들이 가장 낮은 수준을 보여주고 있지만 집단 1의 국가들 중 일부는 1990년대 중반 이후 가족관련 지출이 증가하는 양상을 보여주고 있다. 반면 남유럽 국가들인 집단 2의 경우 가장 낮은 지출 수준(범주로는 0)을 유지하다 2000년대 후반 이후 한 단계 상승하는 경향성을 보여주고 있다. 반면 집단 3에 속하는 국가들은 집단 1, 2의 국가들보다 높은 수준의 가족관련 지출 양상을 보여주고 있으며 1990년대 중반이후부터 증감의 경향은 있지만 전반적으로 가족관련 지출 수준을 늘려가는 모습을 보여주고 있다. 집단 4,5,6과 관련해서는 북유럽국가들인 집단 5가 가장 높은 수준의 가족관련 정책을 이미 1985년부터 유지하고 있으며 집단 4가 그 다음(범주로는 2) 수준을 유지하고 있다. 마지막으로 집단 6에 속하는 국가들은 집단 4 보다 한 단계 낮은 수준(범주로는 1)의 가족관련 지출의 경향성을 보여주고 있다. 마지막으로 국민부담률을 살펴보면 집단 1 국가들이 가장 낮은 수준을 보여주고 있는 반면 집단 2의 국가들은 1980년대 후반 이후 증세의 경향을 보여주고 있다. 집단 1과 동일하게 자유주의 레짐에 속한 국가들인 집단 3은 집단 1보다 한 단계 높은 수준이지만 다른 복지국가들과 비교했을 때 여전히 낮은

수준을 유지하고 있다. 집단 4는 중상수준을 유지하다 1990년대 초반 이후 가장 높은 수준으로 상승했지만 2000년대 중반 이후 한 단계 감소하는 양상을 보여주고 있다. 북유럽 국가들인 집단 5는 가장 높은 수준을 유지하고 있으며 집단 6은 스위스가 가장 낮은 수준을 유지하고 있지만 독일과 네덜란드는 중상수준을 유지하다 2000년대 이후 증가와 감소의 경향을 동시에 보여주고 있다.

집단 별 시퀀스의 특징을 살펴본 결과 적극적노동시장정책의 경우 1990년대 후반이후 증가세를 보이다가 2000년대 후반이후 감소의 경향으로 돌아선 다수의 국가들이 존재한다. 반면에 가족관련 지출은 많은 국가들에서 증가의 경향성을 보여주고 있다. 한편 자유주의 레짐 국가들의 분화에 결정적인 영향을 미친 변수는 가족관련 지출로서 집단 3에 속한 국가들은 집단 1, 2의 국가들보다 높은 수준의 가족관련 지출을 유지하거나 늘려가고 있다. 보수주의 레짐 국가들의 경우에도 가족관련 지출의 수준이 집단 4에 속한 국가들이 집단 6에 속한 국가들보다 한 단계 높은 반면 적극적노동시장정책의 경우 반대로 집단 6이 집단 4보다 더 높은 수준을 보여주고 있다. 국민부담률 역시 두 집단 간의 차이가 나타나고 있다.

좀 더 구체적이고 세분화된 경향성을 살펴보기 위해 각 지표별로 추이를 살펴보았다. 우선 <그림 6-4>과 같이 이전의 사회적 위험에 대한 정책적 대응인 관대성 지수에 대한 결과를 살펴보면 다음과 같다. 집단 1에 속한 국가들인 미국, 호주, 일본이 전반적으로 26년 간 일정한 수준을 유지하고 있으며 가장 낮은 수준을 보여주고 있다. 반면 집단 2에 속한 국가들인 남유럽 국가인 그리스, 이탈리아, 스페인은 2000년대 이후 점진적으로 상승하고 있다. 특히 스페인의 증가세가 눈에 띈다. 남유럽국가들의 관대성 지수가 점증적으로 상승하고 있는 원인으로는 실업 관련 혜택이 꾸준히 증가하고 있기 때문이다. 다시 말해, 활성화정책을 통해 장기 실업자들의 노동시장참여를 유도하는 다른 복지국가의 정책적 지향과는 달리 실업자들에게 관대한 실업급여를 제공하는 전통적인 형태의 정책방식을 고수하고 있다. 집단 3도 아일랜드를 제외하고 거의 변화가 없다.

<그림 6-4> 집단별 관대성 지수



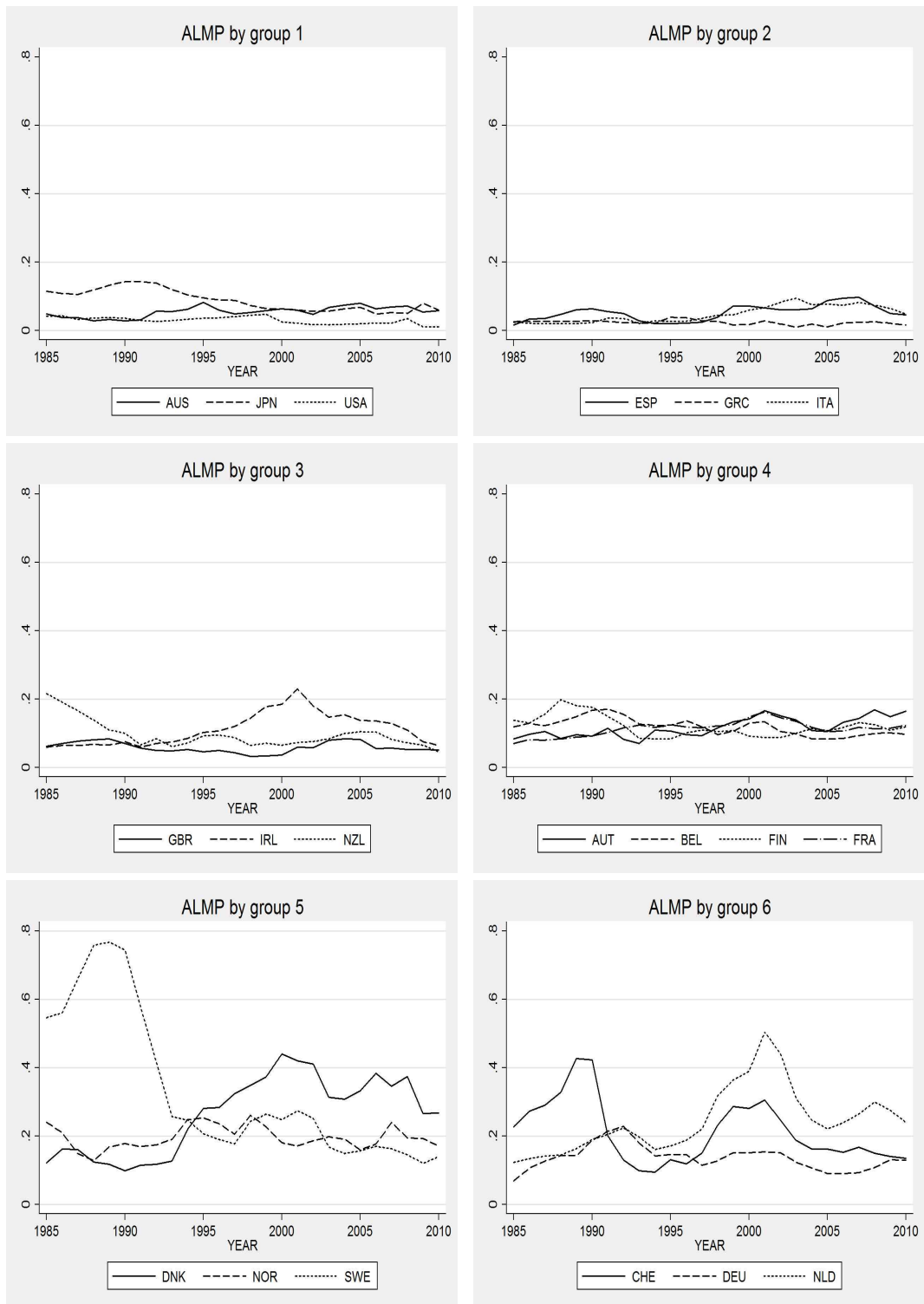
아일랜드는 1995년을 기점으로 급격하게 증가한 다음 90년대 중반부터 일정 수준을 유지하고 있다. 1995년경부터 관대성 지수가 상승한 원인은 경제성장과 더불어 고용이 증가하면서 정부가 사회보험의 적용범위를 자영업자, 농부, 파트타임 근로자, 공무원까지 확대할 수 있었기 때문이다 (Hemerijck, 2013).³¹⁾ 집단 4의 경우 오스트리아, 벨기에, 프랑스가 높은 수준을 그대로 유지하거나 2000년대 중반 이후 약간 상승하는 경향을 보이고 있다. 오스트리아의 관대성지수가 증가한 원인은 연금혜택의 규모가 2000년대 이후 꾸준히 늘어났기 때문이다. 집단 5에 속한 국가들의 경우 1985년에 복지국가들 중 관대성지수가 가장 높은 수준이었지만 스웨덴은 1990년대 이후 급격하게 하락하는 모습을 보여주고 있다. 스웨덴의 관대성지수가 급격히 하락한 원인은 연금개혁과 함께 실업급여의 혜택을 계속 줄여나가면서 근로연계복지(workfare)를 강화하고 있기 때문이다. 덴마크도 스웨덴 정도의 급격한 수준은 아니지만 1990년대 중반 이후 점진적으로 감소하는 경향을 보여주고 있다. 마지막으로 집단 6은 큰 변화가 없지만 독일의 관대성 지수가 2000년대를 기점으로 하락하고 있다. 2000년대 이후 진행된 하르츠개혁을 통해 실업급여 혜택을 축소하고 연금개혁을 통해 연금혜택 규모의 조정에 성공했기 때문이라고 해석할 수 있다. 종합해보면 자유주의 레짐 국가들과 일본은 아일랜드를 제외하고 여전히 낮은 수준의 관대성 지수를 유지하고 있는 반면 남유럽 국가들은 2000년대 이후부터 꾸준히 상승하는 모습을 보여주고 있다. 다시 말해 이전의 사회적 위험에 대한 복지지출이 계속 늘어나고 있음을 의미한다. 그러나 여전히 대륙유럽국가들이나 북유럽 국가들보다는 낮은 수준에 머물러 있다. 집단 4에 속한 국가들의 경우 관대성 지수가 증가하는 경향을 보여주고 있는 반면 집단 5에 속한 북유럽 국가들은 스웨덴이나 덴마크처럼 이전의 사회적 위험에 대한 정책적 대응의 수준을 낮추는 국가들도 있다. 기존의 복지정책에서 수혜를 받고 있는 집단이 존재하는 상황에서 정책의 규모를 줄이는 일은 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 성

31) 실제로 관대성지수를 실업혜택, 질병관련 혜택, 연금혜택으로 세분화한 자료를 살펴보면 연금혜택 보다는 실업혜택과 질병관련 혜택이 1990년대 중반을 기점으로 급격하게 상승했다는 사실을 알 수 있다.

공적인 개혁을 통해 향후 복지재정과 수급범위에 영향을 줄 수 있는 복지 프로그램의 체질을 개선하고 있는 국가들도 있다는 사실을 주목할 필요가 있다. 결과적으로 이러한 복지제도의 변화과정이 일부 대륙유럽국가들과 북유럽국가들 간의 변화궤적을 유사하게 만드는 효과를 가져왔다고 해석할 수도 있다. 마지막으로 집단 6에 속하는 국가들은 중간 수준의 관대성 지수를 유지하고 있지만 독일의 감소경향이 인상적이다.

적극적 노동시장정책(ALMP)과 관련해서 집단별 변화추이를 살펴보면 <그림 6-5>와 같다. 우선 집단 1은 가장 낮은 수준의 ALMP를 유지하고 있다. 일본이 1980년대 중반까지 증가하다 이후에 하락하고 있다. 호주는 1990년부터 1995년까지 증가하다 이후 일정한 수준을 유지하고 있다. 집단 2의 경우 1990년대 후반 이후 서구 유럽복지국가에서 활성화 정책에 대한 논의가 활발하게 진행되면서 이탈리아와 스페인 역시 적극적노동시장정책에 대한 투자를 늘려나갔다. 그러나 그리스는 여전히 ALMP를 거의 활용하지 않고 있다. 집단 3은 1990년대 후반부터 2000년대 중반까지 ALMP 지출이 증가했다. 특히 아일랜드의 증가세가 두드러진다. 아일랜드는 1990년대 이후 경제가 급격하게 성장하는 과정에서 몇 가지 변화를 감행했다. 그 중에서도 가장 주목해야 할 점은 경제성장이 고용증대로 이어지지 않을 것을 염려하여 적극적노동시장정책을 적극적으로 활용했다는 것이다. 장기실업자의 실업혜택을 줄이면서 커뮤니티 구직 프로그램에 반드시 한 가지 이상 참여하도록 했다. 실업자가 취직을 하는 경우 1년차에는 75%의 실업혜택, 2년차에는 50%, 마지막 3년차에는 25%의 혜택을 제공함으로써 23세 이상의 장기실업자에게 저임금 일자리로의 취직을 유도했다. 1990년대 후반 이후 실업률이 급격히 감소하면서 장기실업자에 대한 금융혜택을 줄이고 취업유도와 기술훈련을 강화했다(Hemerijck, 2013). 집단 4의 경우 집단 5와 6에 속한 북유럽과 대륙유럽국가들에 비해 지출 수준이 낮으며 변화도 적은 편이다. 집단 5의 경우 스웨덴이 1990년대 초반까지 OECD 국가들 중 가장 높은 수준으로 ALMP 지출을 늘렸다 그 이후 감소하는 모습을 보여주고 있다. 스웨덴은 다른 국가와 달리 1950년대부터 적극적노동시장정책을 활용했다. 렌-

<그림 6-5> 집단별 적극적노동시장정책(실업률 통제)



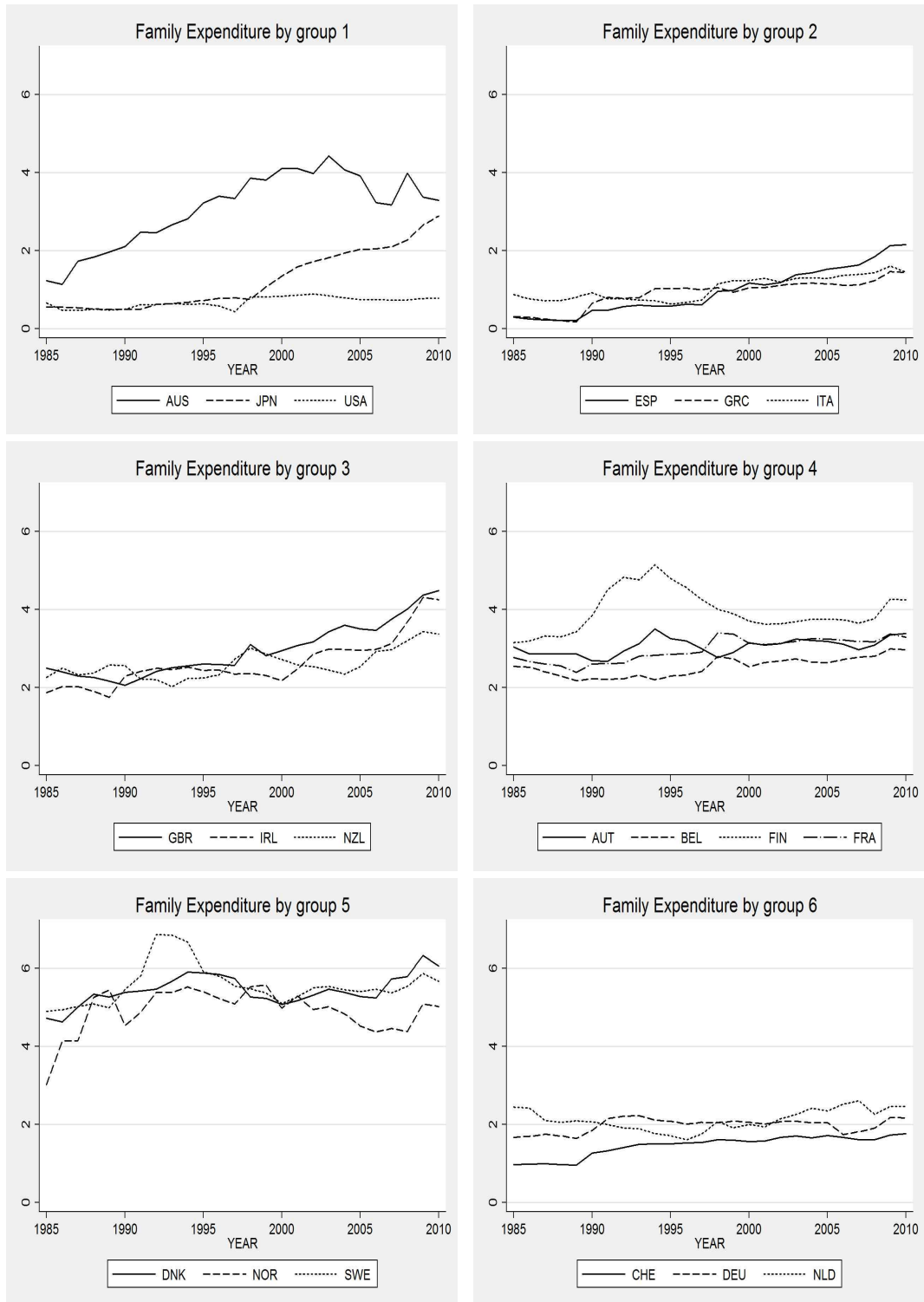
마이드너(Rehn-Meidner) 모델이라 불리는 경제모델을 통해 노동시장을 유연화하는 대신 동일직종에 대해 동일임금을 보장함으로써 경쟁력을 상실한 산업의 노동자들이 다른 산업으로 이동을 용이하게 했다. 이 과정에서 ALMP는 노동자의 재숙련 훈련을 위해 활용되었다. 이후 1970년대에 오일쇼크 이후 세계적인 경기침체 기간에는 공적일자리 창출을 통해 장기실업자의 증가를 방지했다. 그러나 1990년대 중반 이후 ALMP의 목표가 공적일자리의 제공보다는 노동시장의 참여를 유도하는 활성화정책으로 변경되면서 숙련과정(training)에 대한 지출이 급격히 줄어들었다. 예컨대, 100일 이후까지 실직상태인 사람은 지역에 상관없이 일자리를 받아들여야 하며 실업혜택보다 10 퍼센트 적은 임금을 받아야 한다(Clasen et al., 2001). 덴마크는 1990년대 초반부터 ALMP 지출이 꾸준히 상승하였지만 2000년대 중반부터 정체되어 있다. 스웨덴과 함께 적극적인노동시장정책에 많은 비용을 투자하고 있지만 스웨덴과 서로 다른 정책의 지향을 두고 변화 중이다. 1970년대 경기침체를 겪으면서 스웨덴과 달리 ALMP를 통한 일자리 창출 대신 대륙 유럽국가들과 유사하게 조기 은퇴제도를 통해 노동시장에서 노동자를 이탈시킴으로써 실업률을 통제하려 했다. 그러나 1993년에 사민주의 정권이 들어서면서 상황이 바뀌었다. 1994년에 실시된 개혁을 통해 실업보험의 재취득 자격을 박탈하고 수급기간도 7년으로 제한을 두었다. 이후 시행된 개혁을 통해 근로 동기를 강화하고 활성화의 측면을 강화했다(Hemerijck, 2013). 마지막으로 집단 6은 집단 5와 더불어 많은 변화를 보여주고 있다. 스위스는 1990년대 중반과 2000년대 중반을 기점으로 큰 폭의 상승을 경험했다 이후 급격히 하락하는 양상을 보여주고 있다. 스위스는 낮은 실업률과 높은 임금 수준을 유지했는데, 그 원인으로 유연화된 노동시장과 북유럽 수준만큼 높은 ALMP 지출에 기인한다(Duell et al., 2010). 네덜란드는 1990년대 중반이후 적극적노동시장정책을 급격하게 늘렸다. 1994년부터 사민주의 정부의 주도하에 고용에 중점을 두는 ‘일자리, 일자리, 그리고 더 많은 일자리(jobs, jobs, and more jobs)’ 정책을 실행했다. 이를 위해 실업보험을 효율화하고 유병급여를 개정했으며, 행정서비스를 자유화함으로써 장

기실업자들의 노동시장참여를 유도했다. 그리고 정규직 노동자들의 고용 보호수준을 유지하는 대신 비정규일자리에 근무하는 노동자들에게 정규직 수준의 높은 고용보호를 보장하는 유연안정화(flexicurity) 모델을 정착시켰다. 독일은 1990년대 중반까지 적극적노동시장정책에 대한 투자를 늘렸지만 이후에는 감소하는 추세를 보여주고 있다.

ALMP를 구체적으로 어떤 정책 프로그램에 역점을 두고 지출했는지 알아보기 위해 세부항목별로 전체 적극적노동시장정책 지출에서 차지하는 비중의 변화를 나타낸 자료가 <부록 1>에 제시되어 있다. 우선 실업자들의 취업을 강조하는 공적 구직서비스 및 행정(public employment service and administration)에 대한 지출을 많은 국가들에서 늘려나가고 있다. 특히 호주, 영국, 뉴질랜드와 같은 영미권 국가들과 독일, 이탈리아, 덴마크, 스웨덴과 같은 국가들에서 이런 경향성이 두드러진다. 직접적인 일자리 창출(job creation)과 실업자를 고용한 고용주에게 지원금을 제공하는 고용 인센티브(employment incentive)에 대한 지출은 모두 국가의 노동시장에 대한 직접적인 개입을 의미하는데 프랑스, 벨기에, 핀란드, 아일랜드가 1990년대 후반까지 직접적인 일자리 창출에 집중했다가 2000년대 이후 급격하게 비중을 줄이고 있으며 덴마크 역시 1990년대 들어 비중을 줄이고 있다. 고용 인센티브와 관련해서는 이탈리아가 2000년대 초반까지 꾸준히 지출을 늘 리가 이후 급격하게 줄이고 있으며 스페인이 1990년대 후반부터 꾸준히 늘려나가고 있다. 스웨덴 역시 2000년대 이후 고용 인센티브에 대한 지출을 늘려가고 있다. 그리스의 경우 변동의 폭이 크긴 하지만 고용 인센티브에 대한 비중이 높다. 마지막으로 훈련(training)과 관련해서는 오스트리아와 아일랜드, 뉴질랜드를 제외한 대부분의 국가들에서 비중을 줄여나가고 있다. 이러한 경향성은 최근에 활성화 정책의 초점이 재숙련을 통한 고용조건의 향상보다는 취업을 우선시하고 실업자들에 대한 제재를 강화하는 최근의 흐름과 관련이 있다.

가족관련 지출에 대한 추이를 살펴보면 <그림 6-6>과 같다. 우선 집단 1의 경우 호주와 일본이 1990년대 중반 이후 지출 규모를 꾸준히 늘리는 양상을 보여주고 있다. 반면 미국은 가장 낮은 수준을 유지하고

<그림 6-6> 집단별 가족관련 지출

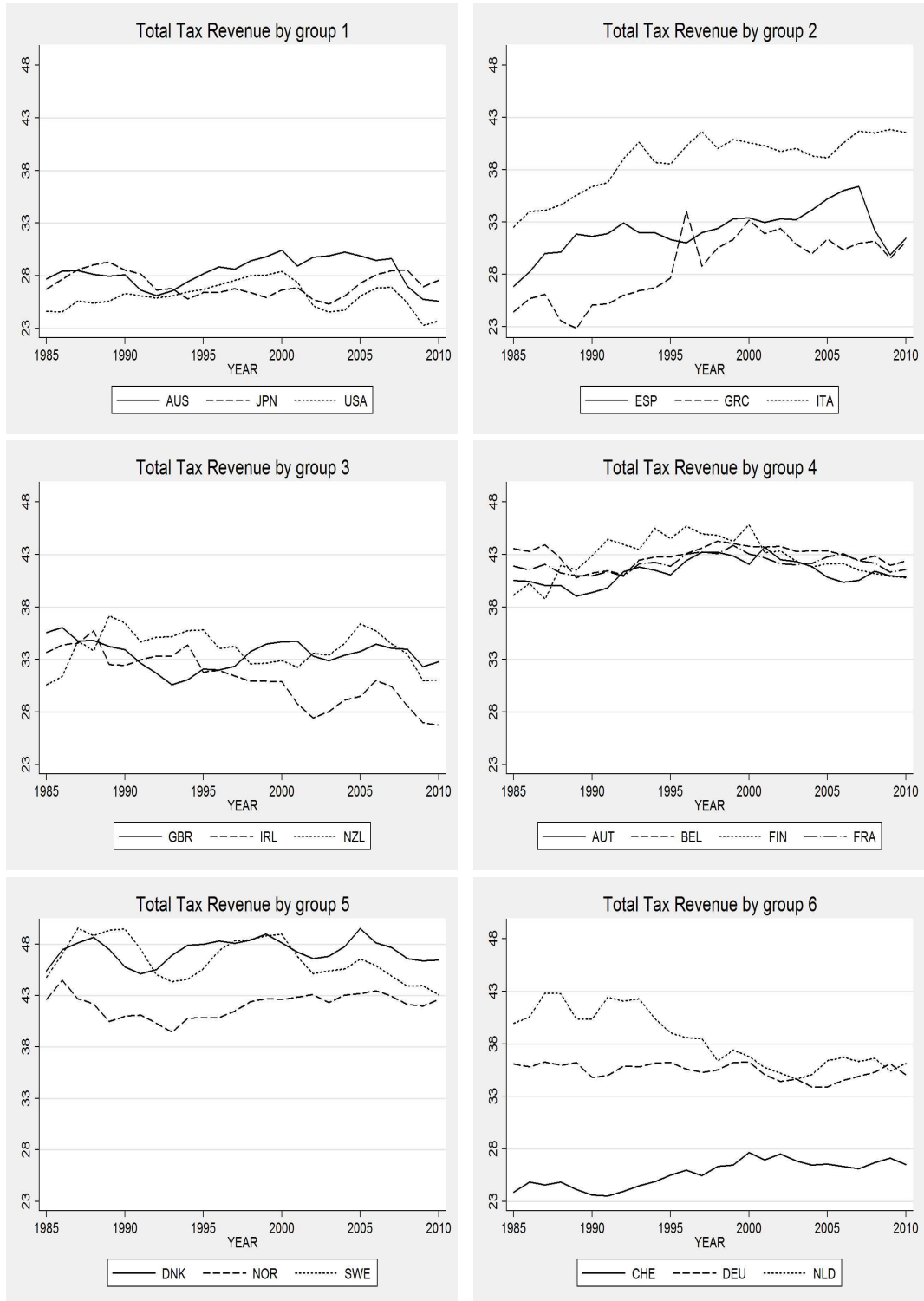


있다. 반면 집단 3의 국가들은 1980년대 후반부터 변화의 양상이 나타나기 시작했으며 2000년대 초반 이후 상승의 폭이 더욱 커지고 있다. 호주의 가족관련 지출이 다른 국가들에 비해 높은 이유는 고용 지향적인 가족 정책 패키지를 도입함으로써 이전에 비해 좀 더 관대한 육아휴직과 높은 수준의 양육관련 지출에 투자하고 있기 때문이다(Ferragina and Seeleib-Kaiser, 2015). 집단 3에서는 영국이 가족관련 지출을 급격하게 늘리고 있다. 1997년에 집권한 노동당정부는 사회투자형 사회정책에 역점을 두었는데, 미래 세대에 대한 투자라는 맥락에서 가족관련 지출을 확대해 나갔다. 특히 아이들의 조기 교육과 양육, 부모와 아이들을 위한 금융지원, 저소득 도시거주 노동자 가족의 삶의 질을 향상하기 위한 서비스제공, 일과 가족 간의 유연성을 제공함으로써 가족정책의 영역을 넓혀갔다. 아일랜드의 경우 1990년대에 양육 관련 혜택이 300 퍼센트 이상 증가했다(Hemerijck, 2013). 또한 기존의 보육관련 인프라가 제한적이었기 때문에 정부는 2000년대에 낙후된 지역의 보육 센터(childcare centers)에 대한 대규모 투자를 통해 양적인 측면과 질적인 측면의 향상을 도모했다. 또한 1990년대 후반에 유급 육아휴직의 기간이 늘어났으며 2008년 금융위기 전까지 실업상태의 엄마들에게 자녀 출산 이후 주당 약 250유로(약 32만원)를 제공하려는 계획이 수립되기도 했다(Ibid., 177). 뉴질랜드 역시 영국과 더불어 미취학 아동에 대한 서비스 투자와 적용률이 매우 높으며, 특히 아동 1명 당 서비스 지출은 OECD 평균의 2.5배에 달한다(Thevenon, 2011). 집단 2에 속하는 남유럽 국가들은 가족관련 지출 수준이 가장 낮으며 최근 들어 조금씩 상승하는 경향성을 보여주고 있다. 한편 집단 4, 5와 집단 6 역시 가족관련 지출과 관련하여 명백한 차이를 보여준다. 집단 5의 경우 가장 높은 수준의 가족관련 지출을 유지하거나 점진적으로 증가시켜나가고 있다. 1970년대에 발생한 오일쇼크에 대응하여 덴마크와 스웨덴은 공공 영역의 고용을 늘림으로써 제조업에서 이탈한 실업자들을 흡수했다. 이렇게 늘어난 공공 영역의 근로자들을 바탕으로 1970년대부터 국가가 제공하는 노인관련 돌봄 서비스를 확장했으며 육아에 대한 서비스 역시 늘렸다. 또한 양성 평등을 목표로 한 가족

수당을 도입함으로써 맞벌이 가족에게 실질적으로 도움이 되는 복지정책을 다른 국가들보다 이른 시기에 확장시켜 나갔다. 집단 6에 속하는 국가들의 경우 가족관련 지출에 대한 투자가 집단 4나 5에 비해 현저히 낮으며 심지어 자유주의 레짐 국가들인 집단 3보다도 낮은 수준을 유지하고 있다. 하지만 최근의 변화양상에 대해서는 주목할 필요가 있다. 대표적으로 독일에서는 남성부양자가족에 초점을 맞춘 사회정책을 축소하는 대신 맞벌이 가정을 대상으로 한 정책을 확대하는 ‘이중전환(dual-transformation)’이 진행되고 있다(Bleses and Seeleib-Kaiser, 2004). 또한 2002년부터 ‘지속가능한 가족정책 모델(Nachhaltige Familienpolitik)’을 추진하고 있는데, 이 모델은 아이들을 미래의 자산으로 간주하여 부부들을 지원함으로써 출산율을 높이고 어머니의 고용을 촉진함으로써 아동빈곤을 줄이는 데 초점을 두고 있다. 이러한 정책적 변화는 모성/부성 육아휴직 혜택에 대한 지출을 세 배로 늘리고 데이케어와 재택 서비스 지출을 두 배로 늘렸다(Ferragina and Seeleib-Kaiser, 2015).

마지막으로 복지재정과 관련된 국민부담률과 관련해서는 <그림 6-7>에 제시되어 있다. 우선 집단 1의 국가들은 1990년대 초반부터 1990년대 후반까지와 2000년대 초반부터 중반까지는 증세를 했지만 2000년대부터 다시 감세의 경향성을 보여주고 있다. 그럼에도 불구하고 복지국가들 중 가장 낮은 수준의 조세규모를 유지하고 있다. 집단 2에 속한 국가들은 1980년대 후반 이후 증세의 경향성을 꾸준히 보여주다 집단 1과 마찬가지로 2000년대 후반에 감소세로 돌아섰다. 집단 3의 국가들은 1990년대 후반까지 국민부담률이 지속적으로 감소했지만 2000년대 들어 조금 상승했다. 그러나 집단 1과 동일한 양상으로 2000년대 중반부터 다시 감세하는 경향성을 보여주고 있다. 예컨대, 아일랜드는 1995년 이후 꾸준히 감소하다가 2000년대 초중반에 증세를 한 후 다시 감세를 하고 있는 점이 주목할 만하다. 집단 4와 집단 5에 속한 국가들은 가장 높은 수준의 조세규모를 유지하고 있다. 그러나 2000년대 들어 감세의 경향성을 공통적으로 보여주고 있다. 대표적으로 스웨덴은 2000년대 이후 꾸준히 감세

<그림 6-7> 집단별 국민부담률



를 단행하고 있다. 마지막으로 집단 6에 속한 국가들은 집단 4와 5의 국가들보다 조세 규모가 작으며 조세규모를 줄이거나 거의 변화가 없다. 스위스는 1990년대 중반부터 2000년대 초반까지 증세를 단행했는데, 스위스의 경우 조세수준이 OECD 국가들 중에서 가장 낮은 수준임을 감안한다면 증세가 필요한 한국에 좋은 사례가 될 수 있다.

조세규모의 변화를 항목별로 살펴보기 위해 <표 6-1>과 같이 1985년부터 2010년 사이의 변화를 살펴보았다. 우선 집단 1의 국가들 중 호주와 미국은 총조세규모를 축소했다. 호주는 개인의 소득세와 소비세를 GDP 대비 약 2 퍼센트 정도 줄였으며 미국은 재산세를 제외한 대부분의 항목의 세금을 축소했다. 일본도 소득세와 법인세를 줄였지만 사회보장기금을 GDP 대비 3 퍼센트 이상 늘렸으며 소비세와 재산세도 늘리면서 총 조세규모가 증가했다. 집단 2의 남유럽 국가들의 경우 다른 집단의 국가들과 달리 높은 수준으로 총 조세 수준을 늘려나갔다. 이들은 2010년을 기준으로 대부분의 영미권보다 높은 수준의 조세규모에 도달했다. 세 국가 모두 대부분의 항목을 늘렸는데, 사회보장기금과 소비세의 증세 비중이 높다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 이탈리아의 증가세가 GDP 대비 9.3%에 이를 정도로 두드러진다. 집단 3에 속한 국가들도 뉴질랜드를 제외하고 대부분 총조세규모를 줄였다. 공통적으로 소비과세를 가장 많은 비중으로 줄였음을 알 수 있다. 한 가지 주목할 점은 영국을 제외한 국가들이 개인의 소득세를 감소시킨 반면 법인세는 오히려 늘렸다는 것이다. 뉴질랜드는 다른 국가들과 반대로 소득, 이윤, 자본이득에 대한 과세를 상당부분 줄인 반면 소비과세를 증가시켰다. 집단 4와 집단 5에 속한 국가들은 전반적으로 국민부담률을 줄이고 있지만 2010년 기준으로 국민부담률이 GDP 대비 40 퍼센트 이상에 이를 정도로 다른 집단의 국가들 보다 조세규모가 크다는 사실을 알 수 있다. 대부분의 국가들은 사회보장기금의 비중은 줄이는 대신 재산세의 비중을 늘리고 있으며 법인세 역시 비중을 늘리고 있다는 공통점이 있다. 핀란드는 역으로 사회보장기금을 늘리고 있는데 보편적 조세제도를 특징으로 하는 사회민주주의형 복지모델과 상반된 변화양상을 보여주고 있다. 집단 6에 속한

국가들의 경우 중 독일, 네덜란드가 조세규모를 줄인 반면 스위스는 총 조세규모를 늘렸다. 네덜란드는 특히 사회보장기금의 규모를 상당부분 축소함으로써 정규직 노동자의 재정기여에 의존하는 대륙유럽형 복지국가모델에서 벗어나고 있음을 보여주고 있다. 독일은 개인의 소득세와 법인세를 모두 줄인 반면 소비세를 늘리면서 비난 회피(blame avoidance)가 수월한 방식으로 세수를 확보하고 있다는 사실을 알 수 있다.

<표 6-1> OECD 국가들의 항목별 조세규모의 변화(GDP 대비 %), 1985-2010

	국민부담률 (Total tax revenue)		소득, 이윤, 자본 이득에 대한 세금 (Taxes on income, profits and capital gains)				사회보장기금 (Social security contributions)		소비세 (Taxes on goods and services)		재산세 (Taxes on property)	
			개인		기업							
	2010	Δ10-85	2010	Δ10-85	2010	Δ10-85	2010	Δ10-85	2010	Δ10-85	2010	Δ10-85
집단 1												
호주	25.6	-2.2	9.8	-2.7	4.7	2.1	0.0	0.0	7.3	-1.8	2.4	0.2
일본	27.6	0.9	5.1	-1.5	3.2	-2.4	11.3	3.2	5.1	1.4	2.7	0.1
미국	23.2	-1.4	7.9	-1.4	1.8	-0.1	6.1	-0.1	4.3	-0.3	3.1	0.5
집단 2												
그리스	32.0	7.6	4.4	1.0	2.5	1.9	11.2	2.5	12.2	1.8	1.5	0.9
이탈리아	41.8	9.3	11.3	2.6	2.7	-0.3	13.0	1.7	11.0	2.8	2.0	1.2
스페인	31.5	4.7	6.8	1.6	1.7	0.4	11.8	0.8	8.4	0.8	2.0	0.4
집단 3												
아일랜드	27.5	-6.2	8.2	-2.3	2.4	1.3	5.1	0.1	9.9	-5.0	1.4	0.1
뉴질랜드	30.6	1.1	11.5	-6.3	3.7	1.3	0.0	0.0	12.1	5.3	2.0	-0.2
영국	32.8	-2.3	9.4	0.3	2.9	-1.5	6.2	0.0	10.1	-0.9	3.9	-0.3
집단 4												
오스트리아	40.8	0.3	9.2	-0.1	1.9	0.5	14.1	1.2	11.5	-1.7	0.5	-0.5
핀란드	40.8	1.6	12.1	-2.6	2.4	1.1	12.1	3.5	13.0	-0.3	1.1	0.0
벨기에	42.4	-1.1	12.0	-3.5	2.5	0.4	13.7	-0.1	10.8	-0.2	3.1	1.9
프랑스	41.6	-0.3	7.0	2.3	2.1	0.2	16.1	-2.0	10.5	-2.0	3.5	1.1
집단 5												
덴마크	45.3	1.4	23.7	1.1	2.3	0.1	0.1	-0.5	15.0	-0.4	1.9	-0.1
노르웨이	41.9	0.0	9.9	0.5	9.9	2.7	9.4	0.7	11.6	-4.2	1.2	0.4
스웨덴	43.2	-1.6	12.0	-5.3	3.3	1.7	10.9	-0.3	12.7	0.8	1.0	0.0
집단 6												
독일	35.0	-1.1	8.5	-1.9	1.5	-0.7	13.7	0.5	10.3	1.1	0.8	-0.3
네덜란드	36.2	-3.6	8.0	0.3	2.0	-0.7	13.2	-4.5	11.1	0.9	1.4	0.0
스위스	26.5	2.6	8.5	-0.8	2.7	1.1	6.3	0.9	6.0	0.8	2.0	-0.3
OECD	32.8	1.3	8.2	-1.6	2.8	0.3	8.8	1.5	10.7	0.5	1.7	0.1

출처: OECD Revenue statistics

3. 소결

시퀀스분석의 결과를 종합해보면 다음과 같다. 우선 사회적 위험 양상의 변화에 따른 정책적 대응과 관련된 네 가지 지표의 변화를 살펴보면 구사회정책을 의미하는 관대성지수는 다른 지표들에 비해 상대적으로 변화량이 적는데 이는 연금, 의료, 실업보험의 혜택을 받고 있는 정규직 노동자들이 조직화가 전반적으로 잘 되어있기 때문에 이들의 반발과 저항을 무시하면서 기존의 혜택을 재조정하기 힘들다는 주장을 경험적으로 뒷받침하고 있다. 반면 적극적노동시장정책은 국가별로 변화가 가장 심하게 나타나고 있다. 특히 2000년대 중반 이후에 지출규모 하락의 경향성이 두드러지게 나타나고 있는 점이 흥미롭다. 가족정책은 대부분의 국가들에서 지출의 규모를 늘려가고 있다. 마지막으로 국민부담률의 경우도 관대성지수와 마찬가지로 변화의 정도가 작지만 점진적으로 감세를 하거나 증세를 하는 국가들을 목격할 수 있다. 이러한 전체적인 경향성을 통해서 볼 때 근로연계복지로의 수렴 현상을 어느 정도 유추할 수 있다. 적극적노동시장정책의 경우 사회투자전략이 서구 복지국가들에서 본격적으로 논의되기 시작한 1990년대 중반이후 지출규모가 점진적으로 늘어나는 양상을 보였지만 2000년대 중반 이후에는 오히려 감소하는 경향을 보여주고 있다. 적극적노동시장정책에 대한 지출규모의 감소는 노동시장정책의 지향이 인적자본 개발과 기술숙련 수준의 향상이라는 자활적(enabling) 요소를 강조하는 활성화 정책에서 일자리의 질(quality)에 상관없이 취업을 우선하는 조건적(demanding) 요소를 강조하는 활성화 정책으로 바뀌고 있음을 보여준다. 이는 최근에 근로연계복지로의 수렴을 주장하는 학자들의 주장을 경험적으로 뒷받침하고 있다(Lødemel and Moreira, 2014; Rueda, 2015; Bengtsson, et al., 2017). 이러한 맥락에서 가족정책의 확대도 양성 평등 혹은 탈젠더화보다는 기업들이 여성의 노동시장 참여를 적극적으로 지지했기 때문에 가능했다고 해석할 수 있다.

네 변수의 시퀀스분석 결과를 통합하여 군집분석(Hierarchical Cluster Analysis)을 실시한 결과 자유주의 레짐과 보수주의 레짐의 분화가 나타

나고 있다는 점이 흥미롭다. 자유주의 레짐 국가들 중 독립된 집단으로
 구분된 미국, 호주, 일본은 탈상품화 혹은 이전의 사회적 위험을 해결하
 기 위한 정책을 나타내는 관대성지수를 가장 낮은 수준으로 유지하고 있
 으며 신사회위험과 관련된 적극적노동시장정책, 가족관련 정책 역시 모
 든 집단 중 가장 낮은 수준을 유지하고 있다. 지출 규모가 적기 때문에
 복지재정의 확보를 의미하는 국민부담률 역시 가장 낮은 수준을 유지하
 고 있다. 반면 또 다른 자유주의 복지레짐 국가들인 뉴질랜드, 영국, 아
 일랜드의 경우 관대성지수와 국민부담률은 미국, 일본, 호주와 비슷한 수
 준이지만 적극적노동시장정책의 경우 1990년대 후반에 지출규모를 확대
 했으며 최근에 축소하는 경향성을 보여주고 있다. 무엇보다도 이 집단의
 두드러진 특징은 다른 자유주의 복지레짐 국가들보다 상대적으로 높은
 수준의 가족관련 정책을 추진하고 있으며 증감의 경향성은 있지만 1990
 년대 중반이후부터 전반적으로 지출수준을 확대하는 모습을 보여주고 있
 다는 점이다. 보수주의 레짐 역시 분화의 양상을 보여주고 있다. 우선 오
 스트리아, 벨기에, 프랑스는 북유럽 국가인 핀란드와 같은 집단으로 유형
 화되었다. 관대성지수가 중상수준을 유지하다 최근에는 북유럽국가들과
 비슷한 수준으로 변화하고 있다. 가족관련 정책 역시 같은 보수주의 레
 짐 국가인 독일, 스위스, 네덜란드보다 한 단계 높은 수준을 유지하거나
 더 증가하는 경향성을 보여주고 있다. 반면에 ALMP는 상대적으로 낮은
 수준을 유지하고 있다. 국민부담률은 1990년대 초반이후 가장 높은 수
 준으로 증가했지만 2000년대 후반에 감세의 경향성을 보여주고 있다. 한편
 독일, 스위스, 네덜란드는 독립된 집단으로 분류되었는데 이들 국가들의
 변화의 궤적은 동일한 보수주의 레짐 국가인 프랑스, 벨기에, 오스트리아
 나 북유럽국가들보다 독립적인 양상을 보여주고 있다는 측면에서 흥미롭
 다. 이들 국가의 가장 큰 특징은 일-가족 양립을 촉진하는 가족관련 지
 출은 규모가 작지만 적극적노동시장정책은 북유럽국가들 다음으로 높은
 수준을 유지했다는 점이다. 그러나 2000년대 후반에 한 단계 하락하는
 경향성을 보여주고 있다. 한편 에스핑 앤더슨이 1990년 저작에서 보수주
 의 레짐으로 분류한 남유럽 국가들 역시 독립된 집단으로 분류되었는데,

이 집단의 변화궤적의 거리는 미국, 호주, 일본과 가장 유사하다는 측면에서 흥미롭다. 우선 구사회정책과 관련이 있는 관대성지수는 1990년대 중반이후 지속적으로 상승하고 있으며 이는 활성화정책을 통해 장기실업자들의 노동시장참여를 유도하는 다른 복지국가의 정책적 지향과는 달리 실업자들에게 관대한 실업급여를 제공하는 전통적인 형태의 정책방식을 고수하고 있다는 점을 드러내고 있다. 반면에 적극적노동시장정책과 가족관련 정책은 호주, 일본, 미국이 속한 집단과 유사하게 가장 낮은 수준을 유지하고 있다. 다시 말해, 신사회위험에 대한 정책적 대응이 효과적으로 이루어지지 않고 있다. 국민부담률은 1980년대 이후 꾸준히 증세의 경향성을 보여주고 있다. 마지막으로 북유럽 복지국가들인 스웨덴, 핀란드, 노르웨이는 독립된 집단으로 분류되었다. 이 국가들은 다른 비교복지국가 연구의 분석결과와 유사하게 1980년대 이미 중반부터 구사회정책, 신사회정책, 국민부담률의 수준이 다른 집단들보다 높았으며 계속 가장 높은 수준을 유지하였다. 그러나 앞서 언급했듯이 스웨덴처럼 관대성지수가 2000년대 이후 하락하는 국가들이 있으며 적극적노동시장정책 역시 근로연계복지를 강조하면서 지출 규모가 줄어들고 있다.

제 7 장 복지국가 변화에 대한 사례연구

앞 장의 시퀀스분석은 사회적 위험 양상의 변화에 대응하여 복지국가들이 어떠한 방식으로 대응을 해오고 있는 지를 유형화한다는 측면에서 의미가 있다. 다시 말해, 변화의 ‘큰 그림’을 간결하고 일목요연하게 파악할 수 있다. 그러나 복지 국가의 구체적인 정책변화의 양상과 그 과정에서의 행위자들의 연합, 갈등의 관계의 영향력을 자세히 알기 힘들다는 한계가 있다. 따라서 이 장에서는 세 가지 복지레짐을 대표하는 스웨덴, 독일, 영국의 사례를 통해 제도변화의 양상과 구체적인 메커니즘을 분석하고 있다. 사례분석의 대상으로 세 국가를 선정한 이유는 우선 각 레짐을 대표하는 국가들이기 때문이다. 페러지나와 시립-카이저(Ferragina and Seeleib-Kaiser, 2011)은 복지레짐에 대한 양적분석을 실시한 23개 연구³²⁾를 바탕으로 각 레짐에 속한 국가들이 얼마나 ‘순종(pure type)’인지 분석한 결과 스웨덴과 독일은 모든 연구들에서 각각 사민주의와 보수주의 레짐을 대표하는 국가로 분류되었으며 영국 역시 78 퍼센트의 연구들에서 자유주의 레짐을 대표하는 국가로 분류되었다³³⁾. 다시 말해, 앞서 언급한 세 가지 유형의 복지레짐의 특징을 가장 대표적으로 보여주는 국가들이라고 할 수 있다.

그러나 1980년대 중반이후 변화의 양상을 살펴보면 세 국가들은 기존의 복지레짐의 특성과는 다른 궤적으로 변화하고 있다. 우선 스웨덴의 경우 덴마크, 노르웨이와 함께 여전히 높은 수준의 사회지출 수준을 유

32) 23개 연구의 선정 기준은 (1) 양적 분석 방법의 사용, (2) OECD 국가 들 중 최소 10개국 이상을 분석, (3) 최종적인 분류(혹은 유형화)의 존재다 (Ferragina and Seeleib-Kaiser, 2011: 585).

33) 영국을 자유주의 레짐이 아닌 보수주의 레짐으로 분류한 밤브라(Bambra, 2004)는 18주 동안의 육아 휴직 기간 동안 임금 대체율이 50 퍼센트라는 자료를 이용했기 때문이다. 그러나 고티어(Gauthier, 2003)에 따르면 1996년을 기준으로 육아휴직에 대해 처음 6주 간은 소득 대체율이 90 퍼센트이지만 나머지 12 주 동안은 주당 55파운드(약 8 만원)로 균등 비율로 지급되기 때문에 너무 관대한 측정 자료라고 비판했다.

지하고 있으며 조세 규모도 가장 높은 수준이지만 관대성지수가 1985년에 45.4에서 2010년에 35.2로 급격하게 하락하고 있다. 2010년을 기준으로 관대성지수의 수준은 자유주의 레짐 국가인 아일랜드(35.3)나 남유럽 국가인 스페인(35.6)과 비슷하다. 적극적노동시장정책의 경우 실업률을 통제했을 때 1990년에 약 0.74에서 2010년에 약 0.14로 급격하게 하락하고 있다. 조세규모를 의미하는 국민부담률 역시 1990년에 GDP 대비 49.5 %에서 정점을 찍은 이후 2010년에 43.1 %로 약 6 % 정도 하락했다. 독일의 경우 가장 주목해야할 점은 앞서 언급한 페러지나와 시립-카이저(Ferragina and Seeleib-Kaiser, 2011)의 연구에서 ‘혼종(hybrid)’으로 분류된 네덜란드, 스위스와 같은 집단으로 유형화되었다는 점이다. 네덜란드와 스위스는 복지레짐 유형화에 대한 양적분석을 실시한 23개 연구들에서 세 가지 복지레짐 중 명확하게 어느 한 유형으로 분류하기 어려웠다(Ibid.). 이는 이들 국가에 대한 유형화의 모호성을 지적한 기존의 연구들과도 일맥상통한다(Goodin, 2001; Obinger, 1998). 앞선 시퀀스 분석에 사용된 변수들의 변화를 살펴볼 때도 같은 집단으로 분류된 스위스와 네덜란드와는 약간 다르게 관대성지수가 1985년에 35.7에서 2010년에 32로 감소했다. 반면에 적극적노동시장정책과 관련해서는 집단 4에 속한 보수주의 레짐 국가들에 비해 높은 수준을 보여주고 있다. 반면에 가족관련지출은 집단 4에 속한 보수주의 레짐 국가들에 비해 낮은 수준을 유지하고 있으며 이는 독일과 동일한 집단에 속한 스위스, 네덜란드 역시 같은 경향성을 보여주고 있다. 마지막으로 영국의 경우 잔여적인 복지모델의 대표적인 국가로 꼽힐 정도로 시장을 통한 복지혜택의 제공과 사회적 위험의 해결에 초점을 맞추었지만 1997년에 집권한 신노동당 정부 이후 질적으로 다른 정책적 지향을 보여주었다. ‘제 3의 길(Third Way)’이라 불리는 개혁을 추진하면서 자활(enabling)의 측면을 강조하여 복지혜택이 유급 노동(paid employment)에 근거하여 제공되도록 했다(Clasen, 2005). 블레어 정부는 ‘모든 사람에게 기회(Opportunity for all)’라는 구호를 통해 고용기회를 제공함으로써 빈곤, 차별, 사회적 배제의 문제를 해결하려고 했다. 이념적으로 제 3의 길은 인위적인 국가의 개입

을 통한 소득 재분배가 아니라 모든 사람에게 기회의 평등을 보장하는 게 사회적 불이익을 해소하는 데 효과적이라고 주장했다. 이를 위해 적극적노동시장정책을 적극적으로 활용했으며 특히 기술훈련(training)과 공적 고용 서비스(public employment service)에 대한 투자를 늘렸다. 또한 여성의 경제활동 참여를 높이기 위해 보육 인프라의 확대, 조세 혜택 등을 제공함으로써 가족관련 정책의 비약적인 발전을 이룩했다.

요약하자면 스웨덴, 독일, 영국은 복지 황금기 시기의 복지모델을 대표하는 ‘순종(pure type)’이었다(Ferragina and Seeleib-Kaiser, 2011). 그러나 사회적 위험 양상이 변화하면서 이들 국가들은 기존의 복지모델과 분화하고 있는 양상을 보여주고 있지만 기존의 복지국가 변화에 대한 경험적 연구들은 이러한 현상을 포착하지 못했다. 반면에 앞 장에서 언급했듯이 점증적이지만 중대한 제도변화에 대한 경험적인 측정방법이라고 할 수 있는 시퀀스분석을 통해 스웨덴, 독일, 영국은 기존의 복지모델과는 다른 양상으로 변화 혹은 분화하고 있다는 사실을 알게 되었다. 이러한 맥락에서 각 국가들에 대한 사례연구를 통해 어떤 방식으로 복지제도를 재조정했는지를 구체적으로 살펴봄으로써 제도 변화의 메커니즘을 파악하려고 한다. 그리고 이 과정에서 제도를 둘러싼 행위자들 간의 역학관계가 어떤 영향을 미쳤는지에 대해서도 구체적으로 살펴보고자 한다.

1. 스웨덴 사례연구

1) 변화 이전의 복지모델의 특징

스웨덴은 사민당의 안정된 정권유지와 강력한 조직력을 지닌 노동조합과 더불어 오늘날 복지제도의 기틀을 마련했다. 2차 세계대전 이후부터 1970년대 중반까지 복지제도의 기틀이 마련되었고 황금기를 맞이하였다. 스웨덴 복지제도의 핵심은 ‘보편주의(universalism)’다. 보편주의란 사회 복지의 혜택이 시장에서 개인이 구매하거나 사회기여금을 지불하는 액수

에 따라 혜택이 달라지지 않고 모든 국민에게 시민적 권리(social right)로 받아들여지는 것이다. 다시 말해, 개인의 능력이나 소득 수준에 상관없이 국민이면 누구나 동일하게 복지혜택을 누리게 되는 복지제도의 원리를 의미한다. 이러한 복지모델은 안정적인 노사관계와 이를 뒷받침하는 국가의 사회복지정책 때문에 가능했다. 20세기 초반만 하더라도 스웨덴에서는 파업과 직장폐쇄가 빈번하게 일어날 정도로 노동자와 사용자 사이의 관계가 매끄럽지 못했다. 그러나 2차 세계대전 직전에 국제사회의 긴장이 고조되고 사민당과 노조(특히 LO라 불리는 블루칼라 노동조합)의 영향력이 커지면서 노사관계에도 변화가 일어났다. 1938년에 LO와 SAF(스웨덴 사용자연맹) 사이에 체결된 샬트셰바덴(Saltsjöbaden)협약이 상징적인 사건이라 할 수 있다. 기본적으로 사용자단체는 노동시장의 행위자로서 노동조합의 정당성을 인정했다. 대신에 사용자집단에게 사유 재산권의 보장, 금융시장, 노동시장에 대한 높은 개방을 보장했다. 이러한 노동 시장의 평화를 대가로 강력한 복지국가에 대한 아이디어가 부상했다(Katzenstein, 1985).

우선 2차 세계대전 이후에도 여성의 노동시장 참여가 활발해지면서 출산 기피가 심각한 사회문제로 부상하자 출산율을 높이기 위해 선택적 아동복지 대신에 모든 아동에게 동일하게 적용되는 보편적 복지의 기틀을 마련했다(Lundqvist, 2007). 1948년부터 아동수당이 제공되었다. 1940년대 말에는 노동시장에 대한 적극적인 개입을 통해 실업자들을 빠른 기간 내에 노동시장으로 재진입시키고 개인에게 적합한 일자리를 연결시켜 주기 위해 노동시장위원회(Arbetsmarknadsstyrelsen)가 출범하였다. 이 제도는 1950년대부터 70년대까지의 복지황금기 시기 동안 완전고용의 정책적 목표를 추진하는 데 중요한 역할을 담당했다. 의료정책과 관련해서는 1955년부터 전 국민을 대상으로 의료보험을 실시하여 보편적 의료복지 혜택을 제공했다.

1960년대 들어서는 노동자의 실질적인 삶의 질 향상을 위해 우선 1963년에 4주 휴가제가 실시되었다. 1971년부터는 주 5일 근무가 시행되었다. 가족정책과 관련해서는 아이가 있는 부부의 경우 맞벌이를 하더라도 아

이가 없는 가구보다 지출의 규모가 크기 때문에 이들의 주거비 문제를 해결하기 위해 1969년부터 아동이 있는 가구에 주택수당을 지급하기 시작했다. 1970년대에는 스웨덴의 사회보장제도가 완벽에 가까울 정도로 자리 잡아 복지 사각지대에 있는 국민들을 사회보장체계라는 사회 안전망을 통해 보호할 수 있는 기반을 마련했다(최연혁, 2012). 1974년부터 질병보험 지급률을 90 퍼센트로 확정했다. 장애인과 관련해서는 노동시장에 진출할 수 있도록 노동교육을 강화하고 심사를 거쳐 노동시장에 더 이상 진입할 수 없다고 판단되면 안정된 삶을 유지할 수 있도록 장애인 기금을 대폭 확대했다.

가족관련 서비스와 관련해서 좀 더 자세히 살펴보면 스웨덴은 복지국가의 선두주자라고 여겨진다. 스웨덴은 가장 먼저 포괄적인 시스템을 개발했으며 보육서비스는 국가의 중요한 기능으로 간주되었다. 특히 육아 휴직과 세제 혜택과 더불어 여성의 취업을 촉진하는 가족정책 패키지로써 기능을 했다. 1950년대까지만 하더라도 스웨덴에서 여성의 취업률을 대륙유럽국가들인 프랑스나 독일만큼 낮은 수준이었으며 여성들 역시 가정에서의 돌봄의 역할을 담당하는 것을 당연시하는 분위기였다. 그러나 자녀 양육의 최적의 조건은 높은 수준의 보육서비스에 대한 손쉬운 접근이 가능한 2인 부양자 가족 모델이라는 뮈르달 부부(Gunnar and Alva Myrdal)의 아이디어가 가족정책의 발달에 중대한 영향을 미쳤다(Nauman, 2006). 1960년대 들어 노동 시장에서 여성의 역할에 대한 이슈가 정치적인 아젠다로 등장했다. 1960년대 초반에 페미니스트운동이 등장하면서 여러 영향력 있는 저작들이 여성의 노동시장 참여를 지지했다. 그리고 1960년대 들어 경제가 급격하게 성장하면서 노동력 부족 문제가 등장하자 여성의 노동 시장 참여에 대한 요구가 사용자 단체로부터 높아졌다(Swenson, 2002). 사용자단체뿐만 아니라 노동자 조합인 LO 역시 여성의 고용을 지원하는 서비스로의 투자를 지지했다. 이는 남성부양자에게 적절한 임금을 지불함으로써 부인과 자녀에게 충분한 혜택이 제공되어야 한다는 기존의 LO의 기조와는 상반된 것이었다.

이렇게 LO의 여성의 노동시장 참여에 대한 입장이 바뀌게 된 이유는

노동력 부족의 문제가 심화되었기 때문이다. 이러한 상황에서 노동력 문제를 해결할 수 있는 방안은 두 가지였다. 외국에서 대규모 이주 노동자의 유입을 허용하든지 아니면 여성의 노동시장 참여를 독려하는 것이었다. LO는 해외 이주 노동자의 유입이 자칫 연대임금제의 기틀을 훼손할 수 있기 때문에 여성의 노동시장참여를 선호하게 되었다(Nauman, 2006). 이렇게 페미니스트, 사용자단체, 노조의 여성의 노동시장참여에 대한 요구가 높아지면서 가족 관련 서비스가 급격하게 성장하였다. 1996년에 양육 보조에 대한 새로운 법률이 제정되었으며 정부가 운영하는 보육시설이 급격하게 늘어났다. 여성의 고용에 대한 이슈는 정치적인 영역으로 확장되었다. 여성의 노동시장참여를 늘리는 정책들은 사민당의 주요 정책적 목표가 되었다. 그러나 최초로 노동시장 참여와 관련해 여성의 요구에 부응했던 정당은 자유당이였다. 1961년 선거 캠페인에서 그들은 여성에 대한 독립적인 과세, 평등 임금, 고용과 가사 중 선택할 수 있는 여성의 권리를 주요 내용으로 하는 공약을 제안함으로써 명백하게 여성 유권자들로부터 지지를 목표로 했다. 이제 정당들은 가족과 관련된 정책을 통해 지지율의 상승을 도모하게 되었다.

1960년대의 이러한 변화에도 불구하고 1970년대 초반까지만 하더라도 가족서비스(특히 양육서비스)에 대한 요구에 부합하지 못했다. 많은 수의 여성들이 그들이 원하는 수준의 보육 서비스에 접근하지 못하는 상황이었다. 1970년대 들어 집권당인 사민당이 정책의 초점을 가족정책에 맞추면서 가족과 관련된 정책은 발전했다. 이제 여성의 노동시장참여는 노동력 부족의 문제에 국한되지 않고 양성 평등의 문제로 인식되었다(Bonoli, 2013). 이후 개혁은 급격하게 진행되었다. 1971년에 스웨덴은 OECD 국가들 중 처음으로 개인 과세(individual tax)를 받아들였고 1974년에 유급 육아 휴직을 도입했다. 이전까지 여성에게만 주어졌던 출산휴가와 출산보조금의 혜택을 남성에게도 제공하는 부모보험제(Föräldrarförsäkring)를 실시하였으며, 소득 대체율이 90퍼센트에 육박하게 되었다. 가족관련 정책의 중요한 전환점은 1975년의 법률제정이었다. 주요 내용은 보육 서비스의 질적인 요구조건 등이 포함되었다. 그러나

서비스로의 접근은 아직도 문제로 남아있었다. 1960년대 후반부터 1970년대까지 보육시설의 부족과 긴 대기기간은 언론에 자주 보도되었다. 페미니스트 운동은 조직적인 시위를 주도했고 정당과 노조의 참여를 이끌었다. 이러한 요구에 부응하여 사민당 정부는 성공적으로 양육과 관련된 정책을 강화했다. 특히 중앙정부에서 지방정부로 이전되는 보육 서비스와 관련된 재정을 크게 늘렸다. 1966년과 1980년 사이에 중앙정부가 부담하는 비율이 50 퍼센트까지 늘었다(Morel, 2007). 1970년대 후반까지 스웨덴의 가족 관련 정책은 보편주의에 기반을 두고 적용되었다.

이렇듯 페미니스트들의 운동과 노동력문제의 해결이라는 요구뿐만 아니라 가족복지정책은 스웨덴의 전통적인 국가 과제인 인구변화와 밀접하게 관련이 있다(주은선, 2014). 스웨덴의 인구증가율은 1960년대만 하더라도 0.6 퍼센트에서 0.9 퍼센트 사이로 높은 수준을 유지했지만 1970년대에는 0.1 퍼센트 이하로 떨어지면서 저출산 문제가 대두되었다. 이에 따라 1974년에 부모휴직법안과 부모보험제를 실시하여 육아를 젠더 중립적으로 만들었으며 1976년에 공공보육시설이 크게 확충하는 계획안이 국회를 통과하면서 1983년부터 스웨덴의 출산률은 다시 0.6 퍼센트에서 0.8 퍼센트 사이에 이를 정도로 높아졌다. 그리고 1990년에는 2.13 퍼센트로 급상승했다(Ibid., 112). 메거와 쉐베헬리(Meagher and Szebehely, 2012)에 따르면 1999년과 2009년 사이에 만 1세부터 5세 사이의 유아에 대한 유아 인구 대비 아동돌봄 제도 제공의 비율은 50 퍼센트대에서 80 퍼센트대로 상승했다. 비록 1990년대에 경제위기로 인해 출산율과 인구 증가율이 하락세를 나타냈지만, 2010년에 출산률이 1.98 퍼센트로 회복했으며 인구증가율도 0.9 퍼센트로 상승해 1960년대 수준을 회복했다. 실업률, 소득분배율, 그리고 빈곤율과 같은 많은 지표들이 과거에 비해 악화되고 있음에도 불구하고 출산율은 떨어지지 않고 오히려 증가하고 있다는 사실에 주목해야 한다(주은선, 2014: 113).³⁴⁾

34) 그러나 양육을 중심으로 한 가족정책에 있어 국가의 역할을 강조하는 스웨덴 사회의 인식은 논란이 없다는 것을 의미하지는 않는다. 양육 서비스에 대한 제공에 있어 사적 영역의 역할, 젠더 평등, 불평등의 문제가 아직까지 많은 논쟁을 불러일으키고 있다. 그러나 최근의 스웨덴 육아 정책은 보장 범위를 어떻

비교복지학적 측면에서 스웨덴의 복지제도는 보편주의 이외에도 다음 네 가지 추가적인 특징이 있다(신광영, 2015). 첫째, 복지제도가 개인의 생애주기와 맞물려 설계되었다. 흔히 ‘요람에서 무덤까지’라 불리는 복지이념을 통해 알 수 있듯이 출생부터 노령기까지 아동복지, 가족관련 복지, 적극적노동시장정책, 실업보험, 유족연금, 노령연금, 의료보험 등과 같은 각종 사회보험과 연금제도를 통해 개인 생애의 전 과정을 포괄적인 복지제도가 뒷받침하고 있다. 둘째, 2인 부양자(dual earner) 가족을 전제로 해서 복지제도를 만들었다. 대륙유럽국가들의 복지시스템이 남성부양자(male breadwinner) 가족 모델을 전제로 하고 있으나 스웨덴은 맞벌이 부부를 중심으로 한 가족 모델을 전제로 하고 있다. 이는 여성의 경제활동 참여를 독려하고 이를 뒷받침하는 양육과 돌봄과 관련된 가족복지제도가 효과적으로 자리매김해서 일-가족의 양립과 양성평등을 뒷받침했다. 셋째, 복지정책과 노동시장정책이 서로 맞물려 있어 노동과 복지가 긴밀하게 연계되어 있다. 렌-마이드너(Rehn-Meidner) 모델이라 불리는 경제정책 모델을 기초로 하여 적극적노동시장정책을 통해 유희 노동력을 생산성이 높은 산업으로 유기적으로 이동시켰다. 재숙련 과정에서는 관대한 실업혜택을 통해 사회적 안전망을 제공하였다. 완전고용과 함께 높은 수준의 세율을 통해 높은 수준의 복지혜택을 제공하고 있다. 넷째, 폭넓은 복지서비스를 제공하는 데 있어 요구되는 재정을 본인의 기여보다는 국가의 세금을 통해 확보하는 것이 특징이다. 마지막으로 소득보장과 사회서비스는 국가가 주도적인 역할을 담당했다(주은선, 2014). 연금에서 국가가 제공하는 공저 보장의 상대적 비중이 높으며 의료, 양육, 교육, 숙련, 노인 돌봄과 같이 전 생애에 걸쳐 제공되는 사회서비스에 있어서도 공공부분이 중심을 이루고 있다. 정부가 주도하는 사회서비스의 공급은 보편주의를 유지하고 국가가 서비스의 질을 관리하는 역할을 담당했다. 이런 과정에서 공공부분의 사회서비스 직종의 대규모 일자

게 확대시킬 지에 대해 고군분투하고 있는 다른 복지국가와는 문제의 양상이 다르다. 스웨덴에서는 국가와 가족 중 양육에 대한 서비스를 누가 제공할 것인지에 대한 논쟁은 1970년대에 이미 진행되었으며, 당시의 사회·경제적 맥락은 오늘날과는 달랐다.

<표 7-1> 복지황금기의 스웨덴 사회정책(1950~1970년대)

	사회보장제도와 연관된 변화
1950년대	-1948년: 전체 아동에게 아동수당 지급 -1955년: 전국민 대상 건강보험제 실시
1960년대	-1961년: 국가보험청(National Social Insurance Board) 설립 -1963년: 4주 휴가제 -1966년: 9주 의무교육 -1968년: 아동가정 주택보조비 지급
1970년대	-1971년: 주당 40시간-주5일 근무제 -1972년: 출산유급 휴가제 -1974년: 180일 유급출산 휴가로 책정 -1978년: 5주 휴가제 도입. 노동환경법 발효

출처: 최연혁(2012)

리 창출을 야기했다.

2) 변화의 국면 1: 기존 시스템의 유지 혹은 확대

1970년대 오일쇼크가 발생하면서 복지국가는 전후 복지황금기 시기와는 다른 방식의 정책적 대응이라는 압력에 직면하였다. 다시 말해, 완전고용과 지속적인 경제성장을 통해 유지되었던 복지시스템은 경기 불황과 산업구조 재편에 따른 실업률의 증가라는 새로운 문제를 어떻게 해결해야 하는 지에 대해 고민을 하게 되었다. 스웨덴의 경우 다른 복지국가들과 유사하게 일단 기존의 복지시스템의 유지를 통해 위기를 대응했다. 대표적으로 적극적노동시장정책의 확대를 통해 실업문제를 해결하려고 했다.

노동시장정책의 변화에 대해 알아보기 전에 우선 스웨덴 적극적노동시장정책의 기원에 대해 알아볼 필요가 있다. 적극적 노동시장정책

(ALMP)에 대한 아이디어는 스웨덴의 노조로부터 시작되었다. 1951년 LO의 경제학자인 렌(Rehn)과 마이드너(Meidner)가 발표한 보고서에 처음으로 언급되었다. ALMP는 ‘렌-마이드너’모델로 알려진 폭넓은 경제 정책의 일부분이다. 이 모델의 핵심적인 목표는 안정적으로 완전고용을 유지하는 것이다. 다시 말해, 완전 고용이 인플레이션의 압력을 불러 일으켜서는 안 된다. 주된 정책적 요인은 제한된 재정과 금융정책과 임금 분포에 있어서 강한 평등주의를 유지하는 연대임금 체제이다. 평등주의 임금 정책은 의도한 결과와 의도하지 않은 결과를 불러일으켰다. 의도한 결과는 생산자로 하여금 생산성을 높이는 기술에 투자할 동기를 제공했다. 만약 생산성이 임금 상승률보다 뒤처지게 되면 경쟁에서 살아남기 힘들게 되었다. 렌-마이드너 모델은 스웨덴의 산업의 현대화(modernization)를 촉진했다. 물론 모든 산업이 국가적인 수준에서 합의된 임금 상승률의 속도를 따라잡지는 못했다. 생산성이 낮은 기업이 시장에서 퇴출됨에 따라 공급이 과잉된(surplus) 노동자들은 적극적노동시장정책을 통해 재숙련 교육을 받고 생산성이 높은 산업으로 이동할 수 있었다. 적극적노동시장정책의 아이디어는 노조에서 나왔지만 사용자단체도 명백하게 받아들일 수 있었다. 여기서 중요한 사실은 적극적노동시장정책이 노동자의 권리로 인식되어 있지만 사실 실업자에게 있어서 개인적인 책임이 반드시 부과된다는 점이다. 이러한 요구는 고용 전략이라 불리는 “arbetslinjen”를 강조한다. 스웨덴 복지시스템의 중요한 요소인 고용 전략은 수동적인 소득보상만이 아니라 재숙련(re-training), 기술 향상(skill-enhancement) 등을 통해 직업 혹은 활동을 강조한다. 스웨덴 실업보호의 두 핵심 요소인 실업보험과 사회적 보조 역시 활성화 프로그램에 참여하게 되면 활성화 지원’이라 불리는 추가적인 혜택을 받게 된다. 예컨대, 장애로 인해 장애수당을 받는 사람은 노동시장프로그램에 참여하게 되면 활성화 지원이라는 자격요건으로 추가적인 지원을 받게 된다. 스웨덴의 대부분의 노동시장정책들은 정부가 책임을 지며 개인과 고용주에게 서비스를 제공한다. 다시 말해, 고용을 통한 자활(self-sufficient)을 중요시하며, 이는 사민당뿐만 아니라 우파정권에서도 의문을 제기하지

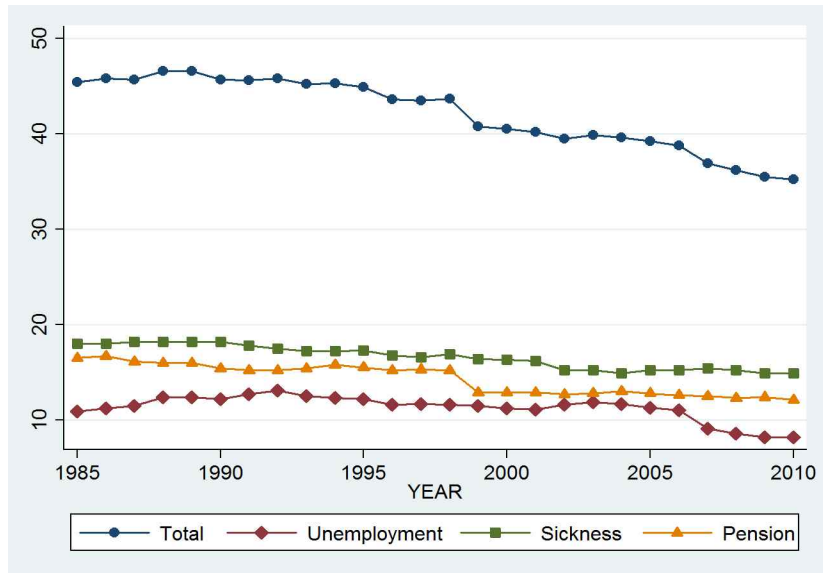
않았다(Kohler, Thoren, and Ulmestig, 2010).

그러나 1970년대 경제 위기가 발생하면서 스웨덴은 세 가지 차원에서 대응을 했다. 첫째, 공공 일자리가 폭발적으로 증가했다. 1970년과 1995년 사이에 정부에 의해 고용된 노동인구는 15 퍼센트에서 25.7퍼센트로 상승했다(Bonoli, 2013). 이는 렌-마이드너 모델이 원래 작동하던 제조업 경제가 아닌 서비스 경제에 적용되면서 발생한 의도하지 않은 결과였다. 많은 서비스 영역의 직업은 굉장히 제한된 생산성의 향상을 제공했다(Iversen and Wren, 1998). 특히 배달, 소매, 청소뿐만 아니라 의료와 사회적 돌봄과 관련된 서비스의 경우 굉장히 낮은 수준의 부가가치를 창출했다. 렌-마이드너 모델의 원리에 따르자면 경쟁력이 낮은 제조업 업종들에게 적용했던 것처럼 이런 서비스 직종들을 노동시장에서 퇴출시켜야 했다. 그러나 동시에 탈산업화 시대에 이렇게 생산성이 낮은 서비스 일자리가 늘어나지 않고서는 완전고용을 달성하기 힘들게 되었다. 국가수준의 협상을 통해 높은 수준의 임금이 보장되어야만 하는 상황에서 이러한 문제를 해결할 수 있는 유일한 방법은 공공부문의 일자리를 늘리는 것이었다(Iversen, 1999). 둘째, 1970년대부터 ALMP의 목표가 재설정되었다. 1970년대 중반부터 1980년대 후반까지의 기간 동안 스웨덴의 장기 실업률은 늘어나지 않았다. 물론 공적 부분의 일자리가 증가했기 때문이기도 하지만 ALMP의 관대한 사용 때문이기도 했다. 실직한 사람들에게 일자리를 제공함으로써 ALMP는 장기실업률을 낮은 수준으로 유지하게 만들었다. 이는 ALMP를 통해 공적영역의 일자리를 창출하는 것을 제외하고는 새로운 일자리가 만들어지기 어려운 상황에서 기인한다. 결과적으로 ALMP는 노동력 공급과 장기 실업률을 줄이는 대신에 직종 간 이동의 활성화와 기술숙련 수준의 향상(upskilling)이라는 본래의 기능을 상실했다. 셋째, 강력하고 급진적인 노동 운동의 압력 때문에 스웨덴은 고용 보호 법률을 재정했다. 1974년에 스웨덴은 고용 보호관련 법률을 제정했다. 무엇보다도 해고, 고시 기간, 노조와의 상담, 경제적으로 어려운 시기에 해고에 대한 우선순위와 관련된 법률적 기초를 만들었다. 이를 통해 정규직 일자리에 대한 높은 고용보호 수준을 유지하게 되었다.

1970년대는 전후 스웨덴 모델에서의 전환을 의미했으며 대륙 유럽국가들에서 발전한 고용보호와 노동시장의 축소와 같은 정책들이 도입되었다. 변화의 범위는 다른 복지영역보다는 제한적이었다. 그러나 1990년대 경제위기가 닥치면서 변화가 발생했다. 정부는 우선 더 많은 노동자들을 고용 프로그램에 투입했다. 결국 비용이 많이 소요되는 이러한 방식을 포기하게 되었고 장기실업률은 1991년에 1.6 퍼센트에서 1996년에 8.1 퍼센트로 상승했다(OECD statistics). 이 기간 동안에 적극적노동시장정책은 시장 고용의 대안과 유사해졌다. 트레이닝 프로그램과 정부가 제공하는 단기 일자리에 대한 투자가 늘어났다. 일반적으로 이러한 일자리는 실업보험의 수급요건을 갱신하기 위해 이용되었다. 인적자본에 대한 투자에서 일자리의 제공이 ALMP의 주된 목표가 되었다. 다시 말해, 공급 측면의 목표가 수요 측면의 개입을 대신하게 되었다. 그러나 이러한 전략은 노동 시장의 재진입에는 효과적이지 못한 정책이라고 평가받는다 (calmfors et al., 2001).

한편 이미 1970년대 이전부터 높은 수준의 사회보장정책을 시행했던 스웨덴은 1970년대 오일쇼크 이후 지속적인 복지지출의 확대가 어려워지자 기존 시스템을 재조정하기 시작했다. 탈상품화와 관련이 있는 구사회 정책은 <그림 7-1>처럼 1985년부터 1990년대 중반까지 기존의 수준을 유지하다가 이후에 점진적으로 감소하고 있다. 세부항목 별로 보면 연금 정책이 1990년대 후반에 큰 폭으로 감소했는데, 이는 1990년대 진행된 연금개혁과 밀접한 관련이 있다. 연금개혁에 대한 논의는 1984년부터 시작되어 17년이 지난 2001년에야 연금법이 개정되었다. 사민당은 정당, 노동조합, 사용자단체, 연금 수령자 조직 등을 포함한 연금위원회(Pensionsbe redningen)을 출범시켜 인구고령화로 인해 노인인구가 계속 늘어나고 있는 상황에서 기존의 연금제도가 제 기능을 하고 있지 못하는 문제를 해결하기 위해 기초연금과 추가연금 제도의 도입을 기반으로 한 연금개혁을 추진하였다. 스웨덴의 연금시스템은 시민권을 기반으로 균등 비율(flat-rate)로 지급되는 기초연금(AFP), 소득과 비례하여 지급되는

<그림 7-1> 스웨덴의 구사회정책의 변화(1985~2010)



출처: Comparative Welfare Entitlement Dataset 2(Scruggs et al., 2014)

확정 급여(defined benefit) 방식의 소득비례연금(ATP), 그리고 연금보험의 수혜기간이나 자격을 완벽하게 충족시키지 못한 노동자들을 대상으로 한 최저보충(STP) 혜택으로 구성되어 있었다. 특히 소득비례연금(ATP)은 베이비붐 세대가 은퇴하게 되면서 보험료를 납부하는 인구보다 보험료를 수혜 받게 되는 인구가 급증할 것이 예상되는 상황에서 연금재정의 문제가 대두되었다. 다시 말해, 세대 간 분배의 문제와 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다. 소득비례연금은 페이그(Pay As You Go, 이하 PAYGO)시스템처럼 자격요건이 연금시스템에 대한 기여로 직접적으로 결정되는 게 아니라 15/30년 규정을 통해 최대연금권을 확보할 수 있는 기간을 30년으로 정해 놓고 30년 기간 중 가장 소득이 높았던 15년 동안의 평균을 기준으로 소득대체율을 적용하는 방식을 의미한다(Huber and Stephens, 2001; 양재진, 2007). 스웨덴에서도 다른 국가들처럼 소득과 생산성의 하락을 겪으면서 기존의 계산방식이 더 이상 유효하지 않음이 드러나고 있었다. 이에 따라 연금개혁이 추진되었다. 새로운 시스템은 개인 계좌를 통해 전적으로 자금이 조성되는 시스템도 포함했다. 새로운 연금 제도는 소득과 비례해 제공되는 명목 확정 기여방식의 소득비례연금

(Notional Defined Contribution, NDC)³⁵⁾, 민간보험사, 은행, 투자회사 등이 운영하는 연금펀드에 개인적으로 가입하는 확정기여 방식의 사연금위탁개인계정(PPR), 연금에 대한 기여기간이나 기여금이 거의 없어 보험혜택을 받지 못하는 노인들을 위한 최저보장연금으로 구성되었다. 이 중에서 명목확정기여 방식은 새로운 시스템 중에서 가장 큰 혁신이었다. 이 시스템에서의 연금은 생애주기를 통틀어 기여한 기금과 임금 상승률과 은퇴 당시의 평균 수명을 바탕으로 계산되었다. 확정 기여형 시스템보다는 인구와 임금 상승률 변화에 유연하게 변화하는데, 그 이유는 소득 상승률과 명목 기여 방식은 새로운 시스템에서 가장 큰 혁신이었다. 이 시스템에서의 은퇴자 연금은 생애주기를 통틀어 기여한 양과 임금 상승률과 은퇴 당시의 평균 수명을 바탕으로 계산된다. 확장 기여형 시스템보다는 인구와 임금 상승률 변화에 유동적인데 그 이유는 소득 상승률과 평균 수명의 변화에 연동되어 있기 때문이다. 모든 시스템은 이전 시스템과 동일한 소득 대체율을 제공할 것이라 기대되었다. 그러나 펀드 기반의 혜택의 투자의 성과에 따라 달라질 수 있다.

연금개혁은 오랜 시간에 걸쳐 준비되었기 때문에 의회 위원회의 모든 정당들이 큰 틀에서의 합의를 도출했으며 기본적인 방안에 대한 빠른 동의가 이루어졌다. 새로운 시스템에서는 각 세대가 그들 세대의 연금을 지불하게 된다. 연금을 온전히 다 수혜하기 위해서는 40년 동안 기여를 해야 하며 가장 소득을 많이 번 기간에 대한 고려가 없다. 혜택은 생애 소득을 기준으로 한다. 이제 새로운 시스템은 확정 혜택형 방식이 아닌 확정 기여형 방식으로 전환되었다. 그리고 이전 시스템과 달리 고용주

35) NDC 소득비례연금이란 생애소득, 퇴직연령, 현재 임금수준, 인구학적 상황 등에 의해 개인의 연금액이 결정되며 퇴직 시기가 달라지면 동일한 액수를 적립한 사람들 사이의 급여 수준도 달라진다(주은선, 2004). 한편 명목(Notional)이라 불리는 이유는 원리금과 이자가 개인 계정(혹은 계좌)에 축적되는 것이 아니라 ‘명목상’으로만 기록되며 기여금은 현 세대 은퇴자들의 노령연금으로 지급된다. 부과방식으로 인해서 축적된 적립금이 없기 때문에 이자율이 시장에 투자된 성과에 의해 결정될 수는 없다. 이러한 맥락에서 국가는 근로자 1인당 평균임금 상승률을 통해 이자율을 결정한다(양재진, 2007).

세금으로 충당이 되었지만 이제는 고용주와 피공인이 동일하게 세금의 9.25 퍼센트를 부담하게 되었다. 이 시스템은 정규직, 평생고용 남성 제조업 노동자를 모델로 한다. 따라서 이러한 시스템은 여성과 고학력 노동자들에게 불이익이 돌아갈 것이라는 인식이 확산되었다. 따라서 1999년 법안에는 육아와 학업, 군복무로 인한 고용의 공백을 인정하였다.

유병휴가와 질병과 관련된 보험의 급격한 상승은 1980년대 후반부터 상당한 우려를 자아내었다. 상해 보험과 같은 경우 법원은 1980년대 초반에 자격 요건을 자유화함으로써 재정조달에 대한 조정없이 수급자와 비용을 급상승하게 만들었다. 질병 수당에 대한 대기기간의 폐지와 향상된 보상은 비용 상승을 초래했다. 고용 위기 이전에 이런 시스템의 개혁이 긴급하게 요구되었다. 이러한 정책의 변화는 활성화(Work-line)와 관련하였다. 따라서 사람들을 계속 근로 상태에 포함시키며 재활정책을 통해 조기퇴직, 상해 보험, 질병 수당의 비용을 줄이려고 하였다. 한 가지 방법은 노동자들에 근로의 적절한 인센티브를 제공하는 것이다. 그리고 고용주에게 이들을 계속 고용하도록 유도하는 것이다.

의료보장제도와 관련해서는 개혁이 1990년대 초부터 진행되었다(주은선, 2014). 진료소를 통폐합하고 개인병원 설립을 자유화했으며 의료공급 기간 간에 경쟁 프로그램을 도입했다. 이를 통해 공공의료 시스템의 장점은 그대로 유지하는 한편 공급자 간 경쟁을 강화함으로써 의료 시스템의 효율성을 고양하고자 했다. 또한 에텔개혁을 통해 노인요양 서비스에 대한 공급의 변화가 진행되었다. 주요 내용은 서비스의 분권화, 탈시설화, 80세 이상 노인에게 대한 돌봄의 집중 등이다. 에텔개혁을 통해 노인 돌봄과 관련된 지출을 축소하고 효율성을 제고하고자 했다.

실업혜택과 관련해서는 1990년대 이후 기존의 실업보호 시스템에 대한 우려의 목소리가 커지면서 변화하기 시작했다. 스웨덴 실업보호의 대표적인 모델은 정부가 보조하는 자발적인 실업 보호시스템이다. 이 시스템에서는 노조와 실업자 기금이 긴밀하게 연결되어 있다. 이러한 시스템은 집단적 합의를 통해 노동 시장을 규율하는 스웨덴 모델의 전형적인 특징을 잘 보여준다. 자발적인 정부 보조의 실업 보험은 1935년에 처음 도입

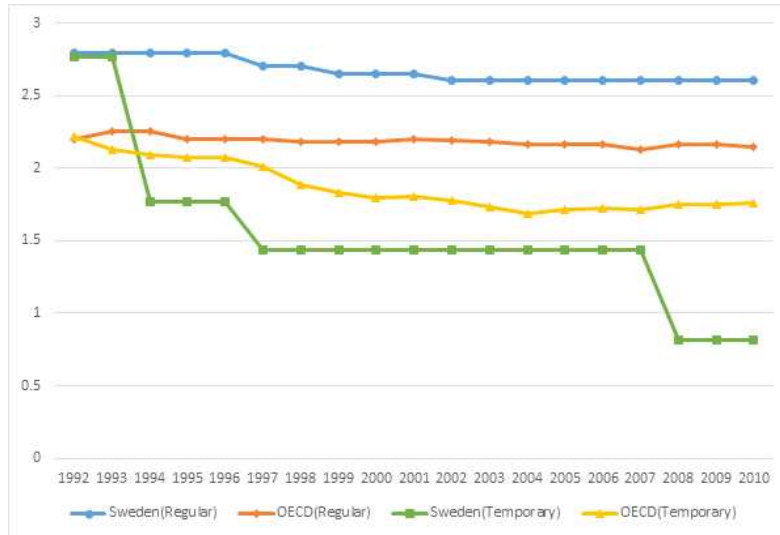
되었다. 1950년부터 70년대까지 스웨덴 경제 정책의 핵심인 렌-마이드너 모델이 완전고용, 물가 안정, 경제 성장, 평등을 목표로 했다. 동일직종에 대해서는 동일임금을 제공하는 게 연대임금제의 핵심이다. 적극적노동시장정책을 통해 노동시장에서의 전환을 용이하게 만든다. 잘 발전된 소득 보장 시스템은 노동자들을 구조적인 변화와 관련하여 발생할 수 있는 사회적 위험에 대한 보험을 제공한다는 측면에서 렌-마이드너 모델의 중요한 일부분이었다. 그러나 1970년대까지 절반의 노동자들이 실업보험의 혜택을 받지 못했다. 1966년에 설립된 정부위원회(KSA)는 실업보험의 혜택을 받지 못하는 노동자와 기여기간이 짧은 노동자들에게는 균등 비율(flat-rate)을 바탕으로 한 실업 혜택을 제공했다. 이렇듯 스웨덴의 실업 보호 정책은 기여금에 비례하는 실업보험과 세금기반의 실업 보조 혜택으로 양분된 채 1990년대 초반까지 유지되었다.

3) 변화의 국면 2: 복지제도의 이중화

이중화에 대한 많은 논의들은 주로 대륙유럽국가들에 집중되었다(Palier and Thelen, 2010; Pontusson, 2011). 스웨덴의 경우 내부자와 외부자의 갈등이 대륙유럽국가들에 비해 덜 하는 주장에는 두 가지 근거가 있다(Lindvall and Rueda, 2012). 우선 스웨덴의 경우 중앙집권적이고 적용범위가 높은 노조와 사용자단체를 특징으로 한다. 이러한 포괄적인 이익집단들은 특정한 집단을 대표하기보다는 일반적인 목표를 강조할 가능성이 높다. 둘째로 기독교민주주의와 사민주의의 차이에 있다. 사민주의의 경우 높은 사회통합수준의 유지를 사회적 목표로 설정하여 내부자-외부자 간의 분할이나 임금불평등의 심화를 억제하고 있다(Iversen and Stephens, 2008). 다시 말해, 사회민주주의 정당들이 저임금 노동자에 대한 보호를 보장하고 있다는 것이다.

그러나 스웨덴의 경우 예외적인 사례로 여겨질 수 있다(Lindvall and

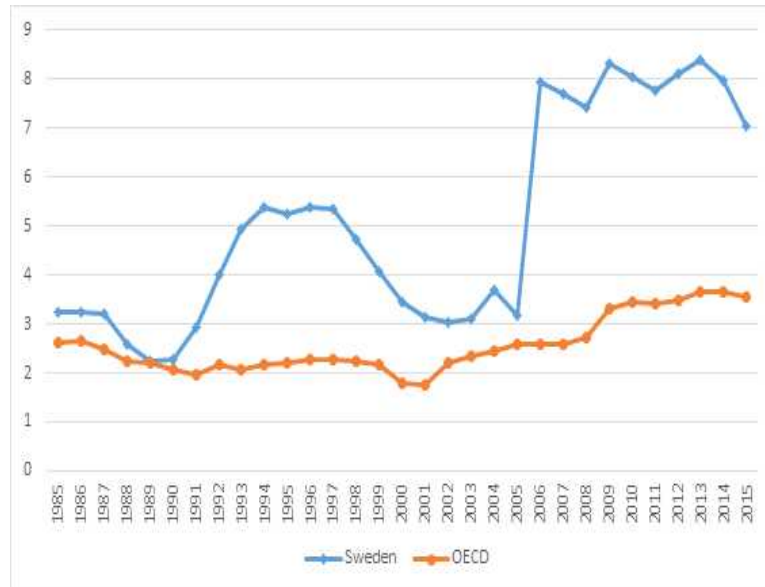
<그림 7-2> 스웨덴의 정규직과 비정규직의 고용보호수준(1985-2010)



출처: OECD statistics

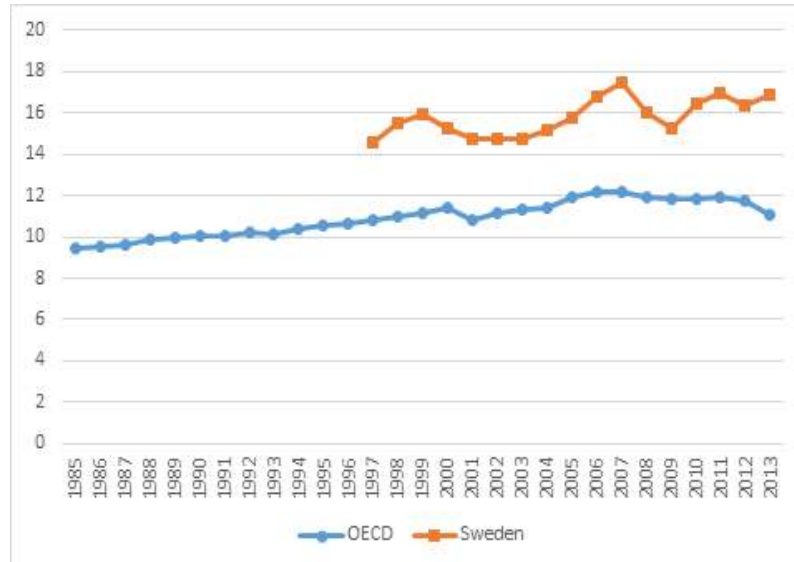
Rueda, 2012). 1950년대와 60년대만 하더라도 스웨덴에서는 대다수의 국민들의 일자리를 보장했다. 높은 경제성장과 완전고용을 목표로 하는 각종 사회경제적인 정책을 통해 구직 중인 모든 국민들에게 합리적인 기회를 보장했다. 반면에 고용보호 수준은 매우 취약했다. 위에서 지적했듯이 연대임금제를 적용하면서 경쟁에서 밀린 산업의 노동자들을 적극적노동시장정책을 통해 다른 생산성이 높은 산업으로 재배치했다는 사실을 통해 알 수 있는 것처럼 비교적 노동시장의 유연화수준이 높았으며 대신에 이러한 고용의 불안정성을 적극적노동시장정책과 실업보험을 통해 보완했다. 그러나 1970년대 중반에 노조의 영향력이 강화되면서 고용보호법이 도입되었다. 이를 통해 사용자는 채용 역순(Last in First out)을 통해 해고하도록 규정을 했다. 이러한 고용보호법의 도입은 스웨덴에서 내부자와 외부자 문제가 등장하게 된 계기가 되었다(Rueda, 2007). 그러나 1970년대와 80년대에는 이러한 고용보호법이 내부자와 외부자 간의 정치적 긴장을 불러일으키지 않았다. 그 이유는 대부분의 임금소득자는 정규직으로 고용되었으며 무엇보다도 완전고용이 가능했기 때문이다. 그러나 1990년대 이후부터 외부자들의 사회보호 수준이 급격하게 악화되었다. 일단 비정규직 일자리의 비율이 급격하게 상승했으며 사회보험에 기여하

<그림 7-3> 총 고용자 수 대비 비자발적 파트 타임 노동자의 비율 - 스웨덴 (1985-2015)



출처: OECD statistics

<그림 7-4> 총 고용자 수 대비 임시직 고용자 수의 비율(1985-2013)



출처: OECD statistics

는 기간이 불규칙하거나 짧기 때문에 충분한 사회보호 혜택을 누리기 어려워졌다. 실제로 <그림 7-2>와 같이 1990년대 초반을 기점으로 정규직

은 여전히 높은 고용보호 수준을 유지하고 있지만 비정규직의 경우 급격한 고용보호 수준의 하락을 경험하고 있다. 1993년을 기점으로 비정규직의 고용보호 수준은 OECD 평균보다 낮아졌지만 정규직에 대한 고용보호 수준은 여전히 OECD 평균보다 높은 수준을 유지하고 있다.

이러한 가운데 1990년대 초반에 발생한 경제위기는 기존의 스웨덴 복지모델에 있어 큰 충격으로 작용했다. 이러한 위기는 기존의 복지시스템으로는 해결하기가 쉽지 않음을 단적으로 보여주었다. 특히 1990년대 이후 진행된 노동시장 개혁은 관대성이 높고 적용률이 매우 높았던 기존의 시스템을 큰 폭으로 축소시키는 결과를 초래했다. 특히 노동시장 외부자들이 직접적인 영향을 받게 되었다(Davidsson, 2009). 베르그마르크와 팔메(Bergmark and Palme, 2003)는 노동시장정책이 청년층과 이민자 집단과 같이 취약한 집단을 보호하는 데 실패했다고 주장했다. 이러한 조치들은 결과적으로 노동시장의 내부자(정규직)와 외부자(시간제 일자리, 계약직, 비정규직 등)의 분할을 심화시켰다. 실업의 증가로 외부자가 급격하게 증가했으며 급여수준이 떨어짐에 따라 소득격차가 심화되고 있다. 실제로 <그림 7-3>과 같이 비자발적 파트타임 노동자의 비율은 1990년대 초반에 급격히 증가하여 1990년대 중반까지 일정 수준을 유지하다 1990년대 후반에 감소했지만 2005년 이후 다시 급등하는 양상을 보여주고 있다. 또한 <그림 7-4>와 같이 총 고용자수 대비 임시직 고용자수의 비율도 측정이 가능한 1997년이후부터 줄곧 OECD 평균보다 높은 수준을 유지하고 있다. 물론 2000년대 들어 외부자를 보호하기 위한 프로그램들이 도입되긴 하였다. 2006년에는 장기실업자, 청년층, 그리고 이민자 등과 같은 외부자 집단을 대상으로 한 새로운 활성화프로그램이 도입되었다. 이러한 제도는 실업보험 수급자격의 재획득 권리와 같은 경제적 안정성을 높여주지는 않았지만 적어도 외부자들을 지원하기 위한 제도라는 측면에서 의의가 있다(Starke et al., 2012). 그러나 2007년에 단행된 고용 보호개혁은 다시금 내부자와 외부자의 간극을 더욱 심화시켰다. 임시직의 경우 최장 계약기간이 기존의 14개월에서 24개월로 연장되었으며, 해고가 더욱 용이해졌다. 2008년 4월에 적용된 시간제근로 전환권과

시간제근로자 실업급여에 대한 제한 규정으로 인해 정규직 노동자는 300일 동안 수당을 받을 수 있었지만 시간제근로자는 수당을 75일만 받게 되었으며 현금수당의 대기기간이 기존의 5일에서 7일로 연장되었다. 이러한 조치들은 결국 비정규직 노동자들의 사회보장수준을 하락시키는 결과를 초래했다(Ibid., 252).

이러한 스웨덴의 이중화 현상에 대해 권력자원론과 같은 지배적인 이론적인 프레임은 제대로 설명하기 어렵다. 권력자원론의 측면에서 봤을 때는 노조 조직률이 높으며 사민당이 장기적으로 집권하면서 대표성이 높은 노조와 안정적인 관계를 유지한 스웨덴에서 이중화가 출현하게 된 현상을 설명하기 힘들다. 그러나 이중화가 진행된 양상을 자세히 살펴보면 스웨덴에서 진행된 이중화는 독일과 같은 다른 대륙유럽국가들과는 성격이 다르다는 사실을 알 수 있다. 사실 스웨덴에서 여성과 저숙련 노동자, 공공 부문의 서비스 직종의 노동자들은 블루칼라 노동자들 수준으로 조직화가 잘 되어 있다. 이러한 강한 조직화는 가장 취약한 노동자들의 임금과 혜택에 있어 최소한의 조건을 제공해준다. 그러나 서비스경제로의 전환과 화이트칼라 노동자들의 고용률이 높아지면서 노동시장의 분절화가 진행되었다. 전통적으로 스웨덴 노조는 블루칼라와 화이트칼라 노동자들이 분리되어 조직화되어 있었다. 제조업이 우위에 있을 때는 블루칼라 노동조합의 대표인 LO가 사용자단체(SAF)와의 협상에서 주도적인 역할을 담당했다. 그러나 LO의 영향력이 화이트칼라 노동조합보다 약화되면서 저숙련 노동자와 지방자치 단체에 고용된 저숙련 여성 노동자들을 보호하는 역할에 대해 많은 비난을 받게 되었다. 스웨덴은 이러한 상황에서 정부가 강력하게 중재를 할 수 있는 상황도 아니었다. 독일에서의 이중화가 저숙련 노동자들이 가장 취약한 수준으로 전락하는 것이라면 스웨덴에서는 고숙련 노동자들이 오히려 유연화를 찬성하지만 LO가 저숙련 노동자들의 혜택의 축소를 방어하고 있는 상황이다. LO는 계속해서 연대임금제를 통해 저숙련노동자들도 다른 블루칼라 노동자들 수준의 임금을 수혜할 수 있도록 요구하고 있지만 고숙련 노동자들은 개별적인 고용계약을 원하고 있다. 이렇게 LO가 끊임없이 저숙련 노동자

들의 임금을 유지하려고 노력했다는 사실은 왜 정규직 노동자들이 스웨덴에서 저임금 일자리로 전락하지 않았는지를 설명해준다. 동시에 보호 수준이 높은 정규직과 보호 수준이 낮은 비정규직 사이의 간극이 커져 감을 의미한다.

4) 변화의 국면 3: 근로연계복지(workfare)의 강화

앞서 언급한 이중화의 경향 이후 복지혜택 수혜를 위한 근로자격요건을 강화하는 근로연계복지(workfare) 혹은 재상품화(recommodification)의 경향성이 최근 들어 더욱 강조되고 있다. 1990년대 초반에 경제위기가 발생하면서 실업보험의 혜택을 받기 위한 자격요건을 강화했으며 혜택의 수준에 제한을 두기 시작했다. 사실 2010년의 실업보호 시스템은 20년 전의 시스템과 별반 차이가 없어 보인다. 기본적으로 자발적인 소득 연계된 혜택과 균등 비율의 기초 수당으로 이루어져 있다. 소득 연계된 실업 보험을 수혜하기 위해서는 세 가지 조건을 충족해야 한다. 기초적인 조건은 실업자가 일할 의지가 있어야 하며 고용 사무소에 등록을 하고 적극적으로 구직활동에 참여해야 한다. 둘째, 실업 전의 노동의 기간이나 강도를 결정하는 근무 조건이 중요하며, 일정 기간 이상 동안 실업 보험의 가입 기간을 유지해야 한다. 균등 비율 혜택은 가입 조건을 제외한 나머지 두 조건을 충족한 실업자에게 제공된다.

안정성에도 불구하고 1990년대부터 두 가지 중요한 실업 보호 시스템의 개혁이 실행되었다. 소득대체율이 90 퍼센트에서 80 혹은 70 퍼센트로 줄어들었을 뿐만 아니라 제조업의 임금 수준에 따라 혜택 천장(ceiling)이 자동적으로 조정되는 시스템이 1993년에 폐지되었다. 둘째로 실업 전 소득이 계산되는 방식이 바뀌었다. 1990년대만 하더라도 평균 근로시간에 근거해서 혜택이 제공되었으며 실업 전 4개월 동안의 평균 소득을 근거로 했다. 근무 시간도 개인이 근로 계약서에 따라 일할 것이라고 가정되는 시간을 기준으로 하며, 실제 근무 시간을 기준으로 하지

않았다. 하지만 2007년에 실업 혜택의 기준은 실업 전 12개월로 바뀌었다. 1990년에 실업 혜택의 최대 수혜기간은 300일(55세 이상 실업자는 450일)이었으며 60세 이상 실업자 중에서 소득 기반 혜택이 만료된 경우에는 균등 비율 혜택을 수혜할 수 있었다. 그러나 1980년대 후반부터는 적극적노동시장정책에 참여하기만 하면 혜택의 자격이 갱신되기 때문에 수혜기간의 기준이 무의미하였다. 2001년에는 이러한 가능성이 사라졌다. 그리고 2007년에는 공식적인 수혜기간이 300일로 통일되었다.

이러한 실업혜택의 축소와 관련해서 사민당 내에서도 1980년대 후반부터 노동시장 유연화가 스웨덴의 경쟁력을 유지하기 위해서 필요조건이라는 입장과 전통적인 스웨덴 모델을 지지하는 집단으로 의견이 나뉘었다. 이러한 가운데 1990년대 후반에 사민당은 정권에 다시 복귀했을 때도 실업혜택의 축소 기조를 유지했다. 사민당과 중도우파 정당은 실업보험이 재취업을 할 때까지 전환 보험(transition insurance)의 역할을 담당해야 하며, 이는 실업상태에 있는 경우 일시적 경제적 도움만을 제공해야 한다는 데 동의를 했다. 비록 스웨덴의 모든 정당들이 전통적으로 고용 혹은 노동에 대한 강한 지지를 보였지만 1990년대 이후의 양상은 조금 다르다. 오늘날은 통제와 훈련(control and discipline)의 일환으로써 사람들의 근로능력을 계속해서 감시하고 실업 혜택에 대한 접근을 제한하고 있다 실업 보호의 축소와 더불어 비정규직 노동자에 대한 고용보호의 수준도 축소했다. 반면에 정규직 노동자들은 지난 20년간의 노동시장의 자유화에도 불구하고 높은 수준의 고용보호수준을 유지하고 있다. 따라서 저인플레이션 정책, 1990년대 초반의 경제위기, 약화된 사민당 내부의 결속력, 경제적인 인센티브를 강조하는 이념적이고 이데올로기적인 변화가 실업 보호의 개혁에 대한 주된 원동력이라 할 수 있다(Sjöberg, 2011).

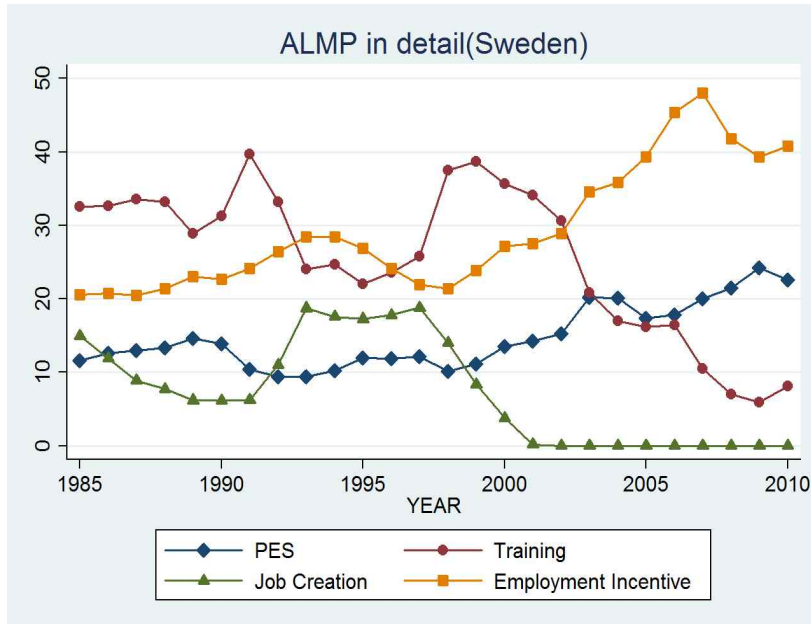
2006년 이후 실업급여의 수준은 낮아졌으며 노동에 대한 인센티브를 높이기 위해 저임금 노동자를 대상으로 한 근로장려세(Earned Income Tax Credit)가 도입되었다. 2007년 이후부터는 실업급여의 대기기간이 5일에서 7일로 연장되었으며 실직 후 200일 후부터는 소득에 비례한 실업급여의 수준을 80 퍼센트의 소득대체율에서 70 퍼센트의 소득대체율로

축소했다. 또한 실업보험의 보험료가 인상됨과 동시에 수당이 축소되었다. 그러나 2008년에 발생한 세계적인 금융위기 이후 실업률이 다시 증가하면서 보험료를 인하하고 실업급여의 수급조건을 완화하였다.

중도우파는 “노동에 대해 보상을 제공한다(making work pay)”는 구호 아래 실업 혜택을 줄여나갔다. 또한 실업보험 수혜자들에게 기여금을 늘리는 대신에 소득세는 줄여주는 정책을 추진했다. 그러나 2006년 선거 당시 엄청난 노조의 저항에 부딪히게 된다. 늘어난 기여금과 줄어든 소득 대체율, 그리고 서로 다른 사회보험 기금 사이의 수수료 차이는 노조로 하여금 불만을 갖게 만들었다. 2010년 선거에서는 다른 정책 영역에서는 정당간의 이념적 거리가 상당부분 줄어들었지만 노동시장정책에서는 정당간의 입장 차이가 여전히 분명했다. 사민당, 좌파당, 녹색당 등은 소득 대체율과 혜택의 상한선(ceiling)을 상당부분 증가시키고 피보험자들이 지불해야하는 수수료를 낮추겠다고 약속했다.

적극적노동시장정책 역시 <그림 7-5>와 같이 1990년대 중반부터 노동시장에서 이탈한 노동자들을 재진입 시키는 것을 목표로 하는 실용적인(pragmatic) 지향으로 변화하였다. 예를 들어, 노동시장 관련 프로그램들이 증가하였으며, 실험적인 시도들이 이어졌다. 근로에 대한 요구기준이 강화되어 실업 후 100일이 지난 후에도 여전히 실업상태인 노동자는 스웨덴 어느 지역이든 상관없이 제공되는 직업을 수용해야 했으며 실업혜택에 비해 임금은 10 퍼센트 정도 적은 일자리도 받아들여야 했다(Clasen et al., 2001). 2001년에 실행된 실업보험 개혁은 ALMP의 고용친화적인 성향을 강화했다. 우선 노동시장 프로그램에 참여함으로써 실업보험의 수급요건이 갱신되던 기존의 기준을 폐기했다. 사실 이전의 이러한 관행은 장기 실업자로 하여금 노동시장에 재진입하게 만드는 동기를 떨어뜨리는 요인으로 간주되어 왔다. 둘째, 개혁은 장기 실업자와 장기 실업의 위기에 놓인 집단들에게 ‘활성화의 보장(activation guarantee)’을 제공했다. 이는 재취업의 기회를 높이기 위한 개인 맞춤형 프로그램의 증가를 의미한다. 일부 연구자들은 이러한 ALMP의 전환이 스웨덴 적극적노동시장정책의 본래 모델로의 회귀를 의미한다고 주장했다.

<그림 7-5> 스웨덴의 적극적노동시장정책 구성의 변화



출처: OECD statistics

다(Anxo and Niklasson, 2006). 그러나 급격하게 증가하는 실업률에 대한 우선적인 대응은 기술숙련(training) 프로그램의 대규모 확장이었지만 위기는 심화되었고, 정책의 방향이 고용에 대한 보조와 실질적인 직업 소개(job placement)로 바뀌었다. 기술숙련에 대한 투자가 재정적 상황을 악화시켰기 때문이다. 기술숙련에 대한 집중은 높은 비용 때문에 유지할 수 없었으며 해결책은 고용 보조와 실질적인 직업 소개였다. 무엇보다 중요한 점은 노동시장정책에 있어서 대부분의 복지국가들이 오늘날 공통적으로 적용하고 있는 긍정적 인센티브와 부정적 인센티브를 혼합하는 노동시장정책으로 정책의 목표를 수정하고 있다는 것이다(Bonoli, 2013). 1970년대와 80년대만 하더라도 ALMP는 사실상 노동력 축소의 도구였으나 1990년대 들어 스웨덴은 고용 친화적인 노동시장정책으로 회귀하고 있다.

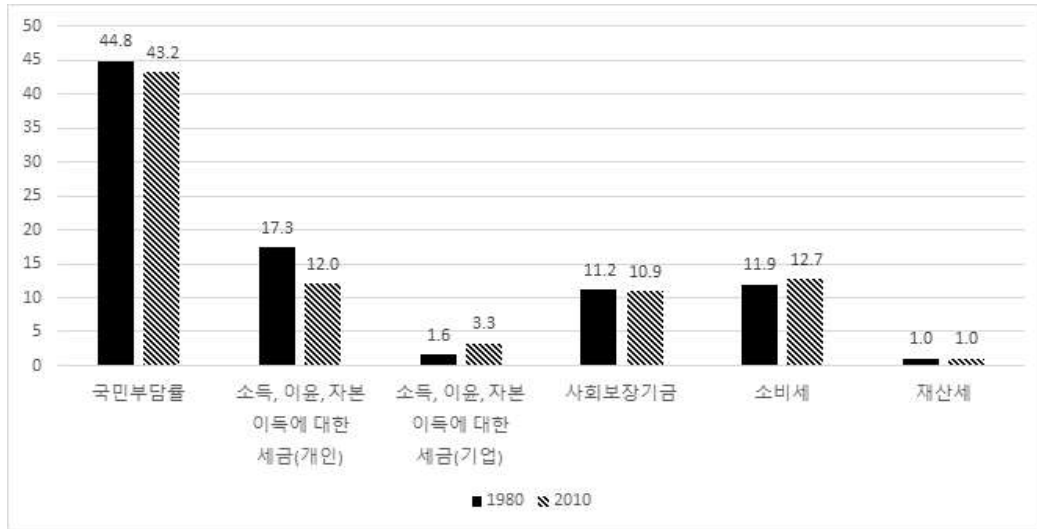
이후에도 스웨덴은 다른 복지국가들처럼 ‘활성화 보장(Activity guarantee)’과 같은 새로운 활성화 정책을 도입했다. 그러나 다른 북유럽 국가이자 활성화정책의 성공사례로 꼽히는 덴마크와는 달리 정교화된

재숙련훈련에 대한 투자가 동반되지 않았다. 예컨대 성인기의 ‘지식 향상(knowledge lift)’ 프로그램은 1997년에 도입되었는데 얼마 가지 않아 프로그램이 종료되었다. 1998년에 시작된 ‘스웨덴 정보기술(Swedish Information Technology)’ 정책은 실업자들로 하여금 노동력이 부족한 IT(정보기술) 분야로 노동력을 재배치하려고 탄생했지만 2년 만에 사업이 종료되었다. 게다가 2006년부터 정권을 잡은 중도우파 정부는 사회적 보호 혹은 사회적 보상 없이 활성화를 추구함으로써 이중화를 악화시켰다. 활성화 보장은 “직업과 고용에 대한 보장(Job and Employment guarantee)”으로 대체되었지만 고용을 보장받기 위해서는 더욱 엄격한 활성화 조건들이 필요로 했다(Thelen, 2014).

복지재정과 관련해서도 근로와 기업활동을 촉진하는 방식으로 시스템이 개혁되고 있다. 스웨덴 정부의 재정 수입의 원천은 크게 네 가지로 분류된다. 우선 소득, 이윤, 자본 이득에 대한 세금이라 불리는 소득세로 개인의 임금에 부과되는 소득세와 기업활동에 부과되는 법인세로 구성된다. 둘째, 기업이 지불하는 사회보장기금이 있으며 2010년 현재 GDP 대비 10.9 퍼센트를 차지하고 있다. 셋째, 소비세가 있으며 스웨덴의 경우 부가가치세(Value Added Tax)의 명목으로 징수되며 2010년을 기준으로 GDP 대비 12.7 퍼센트를 차지하고 있어 네 항목 중 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 마지막으로 재산세가 있으며 GDP 대비 1 퍼센트 수준을 유지하고 있다. 모든 조세 항목을 합친 국민부담률은 1950년대까지 20 퍼센트 대에 머물다가 1960년대에 35 퍼센트를 넘어선 이후 1970년대 들어 40 퍼센트를 넘어섰다. 이후 1990년에는 55.7 퍼센트로 정점에 도달했다. 1991년 조세개혁 이후 조세규모가 잠시 줄어들었지만 보수정권 집권기인 1991년과 1994년 사이에 경제위기가 닥치면서 재정적자 규모가 늘어나게 되자 1996년에 다시 정권을 잡은 사민당은 재정적자 문제를 해결하기 위해 세금인상을 단행하면서 다시 조세규모가 50 퍼센트 수준으로 복귀했다. 2010년을 기준으로 GDP 대비 43.2 퍼센트 정도이다.

1990년에 사민당은 자유당과 협력하여 조세개혁을 단행했다. 1991년 조세개혁 이전만 하더라도 근로소득에 대해서는 누진성이 높았으며 법인

<그림 7-6> 스웨덴의 조세 항목별 변화(1985-2010, GDP 대비 %)



출처: OECD Revenue Statistics

세의 부담이 상대적으로 적었으며 사회보장기여금에 대한 의존도가 높은 편이었다. 개혁의 구체적인 내용은 최고 소득세율을 80 퍼센트 수준에서 51 퍼센트 이하로 인하했으며 4 단계로 이루어진 한계세율구조를 국세 51 퍼센트와 지방세 31 퍼센트의 이원 구조(two-bracket structure)로 단순화시켰다. 또한 자본소득세율을 고정 30 퍼센트로 정하고 법인소득세율은 57 퍼센트에서 30 퍼센트로 인하했다. 새로운 조세제도를 통해 근로소득자의 85 퍼센트가 30 퍼센트 정도의 한계세율을 적용받게 되었다(Edlund, 2000). 1991년의 조세개혁은 근로소득세의 누진성과 법인세의 부담을 완화하는 대신 부가가치세(VAT)와 사회보장기여금에 대한 의존성을 강화되었다(은민수, 2012).

5) 변화의 원인: 정당-노조-사용자 단체 간 연합구조의 변화

노동시장정책과 관련하여 스웨덴은 자발적이고 국가 보조의 실업보호와 적극적노동시장정책이 결합된 관대한 실업혜택을 특징으로 한다

(Sjöberg 2011). 역사적으로 스웨덴 복지모델의 발전은 사민당(SAP)의 장기 집권 하에 진행되었으며 권력자원론을 주장하는 연구자들이 주장하는 강한 노조와 좌파 정당 간의 연합 관계의 대표적인 사례로 꼽히고 있다(Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1985). 이와 더불어 일부 학자들은 관대한 복지국가를 형성하는 데 있어 사용자 단체의 역할에 주목하고 있다. 스웬슨(Swenson, 2003)은 전후 스웨덴 복지 모델의 발전 과정에서 원활한 노동력 공급을 위해 사용자들이 적극적노동시장정책을 적극적으로 지지했다고 주장했다. 이를 바탕으로 노조와 사용자 단체 간의 연합 구조가 형성되었다. 그러나 1990년대 초반에 스웨덴에서 발생한 경제위기 이후 실업률이 1.5 퍼센트에서 약 10 퍼센트로 급등하자 사민당 정부는 중도 우파 연합 정권으로 교체되었다(1991-94년). 이 시기에 실업 혜택의 관대성은 상당부분 축소되었으며 조기 퇴직을 통한 실업률 억제 정책은 폐지되었다.³⁶⁾ 실업 보호 혜택의 축소와 더불어 임시직 노동자들의 고용보호가 탈규제화되었다.³⁷⁾ 반면에 정규직 노동자들은 여전히 높은 수준의 고용보호 수준을 유지하고 있다. 결과적으로 경제적 위기로 인해 재정의 압박이 심해지자 사민당은 이념적인 지향을 보수적인 성향으로 이동시켰으며 신자유주의 담론의 확산과 더불어 사용자단체의 요구에 좀 더 수용적으로 변했다(Fleckenstein and Lee, 2016). 1990년대 후반에 정권을 다시 잡은 이후에도 사민당은 노조의 강력한 저항에도 불구하고 복지국가 재구조화를 지속적으로 추진했다. 그러나 지속적인 실업혜택 축소 일변도의 개혁으로 인해 정치적 지지기반인 노조로부터의 불만이 심해지자 더 이상의 관계악화를 막기 위해 실업 혜택의 소득대체율을 다시 인상했다. 이는 노조가 그들의 사민당에 대한 재정적인 지원과 선거에서의 승리를 위한 정치적인 동원이라는 측면에서 여전히 사민당의 정책결정과정에 제한적이지만 중대한 영향을 미치고 있다는 사실을 입증하고

36) 비교 복지 자격 데이터셋(Comparative Welfare Entitlement Dataset)에 따르면 가족이 있는 평균 제조업 노동자의 실업보험의 소득대체율은 1991년에 89.2 퍼센트에서 2011년에 64.4 퍼센트로 급격하게 하락했다(Scruggs et al., 2014).

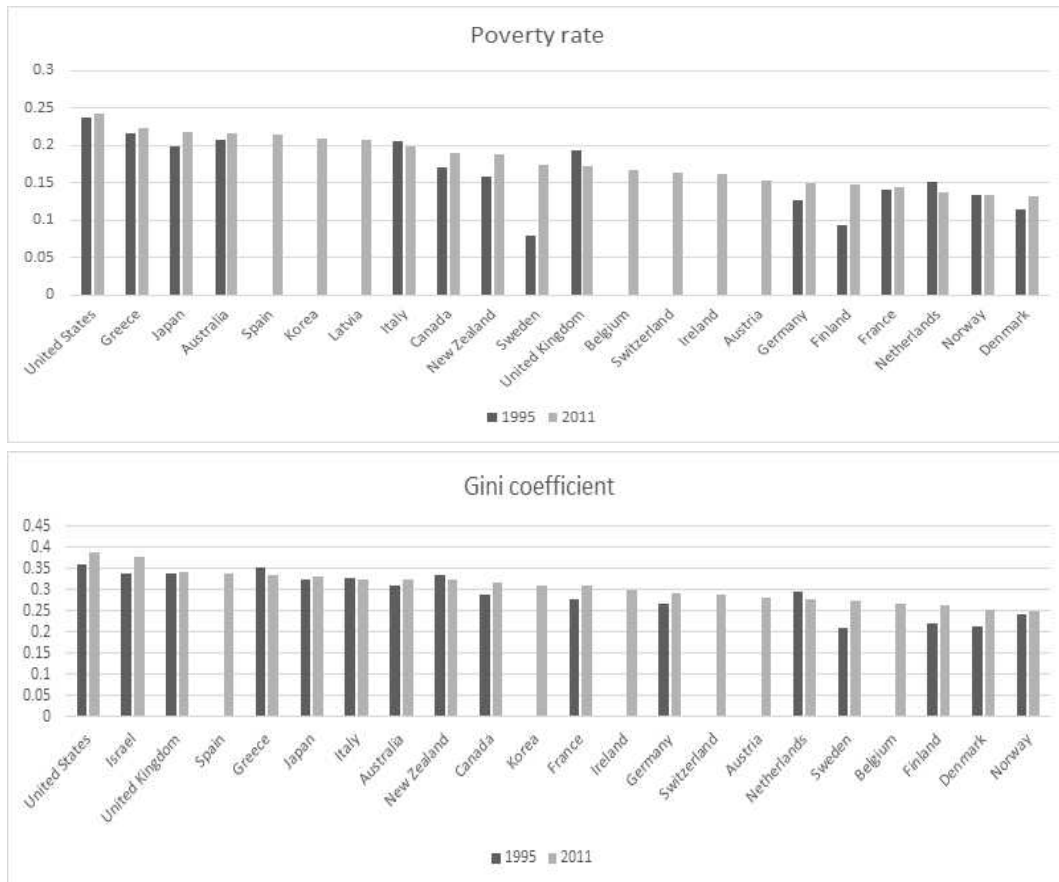
37) OECD 고용보호 지수에 따르면 1990년대 초반만 하더라도 임시직 노동자에 대한 고용보호지수가 4.08이었지만 2008년에는 0.81까지 하락하였으며, 이는 OECD 평균인 1.75보다 훨씬 밑도는 수치다.

있다.

2000년대 들어 사민당 정부는 실업혜택의 상한선을 계속 늘리는 동시에 실업자들을 대상으로 한 활성화정책을 적극적으로 추진했다. 구체적으로는 실업혜택의 재자격 조건을 폐지하고 ‘활성화 보장(activity guarantee)’이라 불리는 정책으로 대체했다. 이를 통해 장기실업자들로 하여금 구직활동에 좀 더 적극적으로 참여하도록 유도하며 실업혜택에 대한 제재를 강화했다(Sjörberg, 2011). 그러나 사용자단체는 활성화정책에 회의적인 입장을 보이며 대신에 고용의 촉진을 위해 세금부담을 덜어줄 것을 요구했다(Berg, 1999). 한편 이 시기에 주목해야 할 사실은 사민당이 활성화정책을 추진했음에도 불구하고 적극적노동시장정책은 스웨덴의 노동정책에서 비중을 상실해갔다는 점이다(Fleckenstein and Lee, 2016). 1990년대 중반만 하더라도 적극적노동시장정책은 GDP 대비 2.8 퍼센트를 차지했지만 2009년에는 GDP 대비 1 퍼센트까지 하락했다. 인적자본의 향상과 관련된 기술훈련과 관련된 지출은 원래 사민주의 노동정책의 핵심이었지만 1990년 초반에 GDP 대비 1 퍼센트에서 2009년에 GDP 대비 0.1 퍼센트까지 감소했다.³⁸⁾ 이렇게 노동시장정책에 대한 선호도가 낮아지면서 중도 우파 정당들은 강력하게 실업혜택의 축소를 선거 전략으로 이용하고 있다. 또한 2006년 선거 당시 스스로를 ‘신 노동 정당(new labor party)’라고 소개하는 등 고용 정책에 대한 선호도 하락을 적극적으로 활용하였다. 또한 2006년 선거 당시 스스로를 ‘신 노동 정

38) 스웨덴복지국가서베이(Swedish Welfare State Survey)를 활용해 1980년대 중반부터 2010년까지 복지에 대한 인식이 스웨덴 내부에서 어떻게 변화하고 있는지를 분석한 스벨포스(Svallfors, 2011) 역시 스웨덴 내부에서 노동시장 정책에 대한 선호가 감소하고 있음을 지적했다. 구사회정책과 관련된 의료혜택이나 노인 부양과 관련된 복지 프로그램에 대한 선호는 2010년에 70%에 육박할 정도로 꾸준히 증가한 반면 고용 정책에 세금을 지출해야한다고 응답한 비율이 1981년에는 69 퍼센트였던 반면 2002년에는 34 퍼센트로 감소했다. 물론 2010년에 45 퍼센트로 회복하긴 했지만 이러한 증가는 2008년에 발생한 경제위기 때문이라고 해석할 수도 있다. 그리고 경제위기로 인한 실업혜택의 요구가 커졌다고 하더라도 경제위기가 역시 발생한 1992년의 경우 고용 정책에 찬성하는 비율이 62 퍼센트였다는 점을 감안하면 최근에 노동시장에 대한 국가의 개입에 대해 선호하는 경향이 떨어지고 있다고 해석할 수 있다.

<그림 7-7> OECD 국가들의 빈곤율^a과 지니계수^b



a: 빈곤율은 세후 소득을 기준으로 하며 빈곤선 기준은 중위소득의 60 퍼센트다. 그리스: 1994, 일본: 2012, 호주: 2012, 영국: 1994, 2010, 프랑스: 1996, 네덜란드: 2012.

b: 지니계수는 가처분소득을 기준으로 한다. 영국: 1994, 2010, 그리스: 1994, 일본: 2012, 호주: 2012, 프랑스: 1996, 네덜란드: 2012

출처: OECD statistics

당(new labor party)’라고 소개하는 등 고용 정책에 대한 선호도 하락을 적극적으로 활용하였다. 그 이유는 노동시장 내부자들이 관대한 실업 보호에 대한 지지가 약해지면서 이들이 사민당의 절대적인 지지기반이라는 인식이 약해지고 있었기 때문이다(Lindvall and Rueda, 2012). 사민당의 경우 내부자와 외부자 유권자들 사이에서 어느 쪽의 지지를 확보할 것인지를 고민하다 1994년의 경우 내부자를 위한 공약에 초점을 맞췄다면 이

후 선거부터는 외부자를 위한 선거전략에 집중함으로써 오히려 중도우파 정당에게 내부자 유권자의 지지를 상실하는 양상을 보여주고 있다. 결국 2000년대 중반 이후 진행된 선거에서 노동자 집단 내부의 분열도 목격되고 있다.

1990년대 초반부터의 노동시장정책의 변화는 실업자와 노동시장 외부자에 대한 사회보호와 고용보호 수준의 하락을 고려해볼 때 스웨덴 내부의 사회적 결속력(solidarity)이 상당한 수준으로 하락하고 있다는 사실을 유추해볼 수 있다(Fleckenstein and Lee, 2016). 실업혜택의 관대성이 하락하는 동시에 근로연계복지(workfare)에 대한 편향이 강해지고 있다. 동시에 인적자본 계발에 대한 투자가 스웨덴 사회정책에서 중요성을 상실하고 있다. 노동시장 탈규제화와 함께 비정규직 노동자들은 시장에 그대로 노출되었다. 탈상품화를 대신하여 재상품화(recommodification)에 대한 정책적 지향이 갈수록 강해졌다. 이러한 노동정책의 변화에 따라 빈곤과 불평등의 문제가 심화되었다. <그림 7-7>에 제시된 것처럼 빈곤율의 경우 1995년에 7.9 퍼센트였지만 2011년에 17.4 퍼센트까지 급등했다. 이 수치는 독일(15%), 영국(17.2%)보다 높은 수치다. 소득불평등을 의미하는 지니계수 역시 1995년에 0.211에서 2011년에 0.273까지 상승했다. 비록 대부분의 OECD 국가들에 비해 낮은 수치지만 동일한 북유럽 국가들(핀란드: 0.265, 덴마크: 0.253, 노르웨이: 0.25)보다는 소득불평등도가 높다.³⁹⁾

39) OECD 국가들 중 빈곤율과 소득불평등도가 가장 낮은 수준인 덴마크의 경우 국가가 주도적으로 노동자들의 기술숙련수준의 향상(upskilling)을 추진하고 있다(Thelen, 2014). 구체적으로는 청소년기에 받는 기술교육 혹은 훈련(Initial Vocational Education and Training, IVET)과 성인이 된 이후 받는 기술교육 혹은 훈련(Continuing Vocational Education and Training, CVET)간의 경계를 허물었으며, 블루칼라 노동자와 화이트칼라 노동자, 고숙련 노동자와 저숙련 노동자, 취업자와 실업자 간의 교육과 훈련의 기회를 동등하게 제공함으로써 생애주기에 걸쳐 다양한 기술들을 습득할 수 있게 도움을 주고 있다(Schulze-Cleven, 2009: 225). 이를 통해 좀 더 유연화된 직업 경력을 갖게 하고 전문가적인 정체성을 갖게 만든다. 다시 말해, 독일처럼 처음에 훈련과 교육을

2. 독일 사례연구

1) 변화 이전의 복지모델의 특징

독일 복지 국가 모델은 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen, 1990)이 분류한 세 가지 복지레짐 유형 중 보수주의 복지레짐의 전형적인 특징을 잘 보여주고 있다. 우선 소득에 연관된 사회보험의 원리에 기반하고 있다. 다시 말해 조세보다는 소득으로부터 징수되는 사회보험기여금으로부터 재정이 운영되는 사회적 혜택과 서비스가 제공된다. 또한 사회적 혜택은 사회적 권리(social right)라기 보다는 기여를 반영하여 제공된다. 이러한 사회보험의 기여자인 노동자를 대표하는 노조는 조합원들의 혜택을 유지하기 위해 노력한다. 사회보장 기여금은 고용주와 노동자가 동등하게 부담한다. 기여는 소득의 상한선을 바탕으로 징수가 된다. 모든 보험의 혜택은 현금으로 지급되기 때문에 각각의 제도들 간의 이전이 가능했다. 재정적인 상호의존성 때문에 한 제도(예를 들어 기여 비율의 변화)의 변화는 다른 제도의 재정 상태에까지 영향을 미친다(Hinrichs, 2010). 둘째, 사회보호 정책이 남성부양자 노동자에게 집중되어 있다. 실업, 질병, 노령으로 인해 발생하는 소득능력의 상실을 남성 부양자를 중심으로 혜택이 제공되며, 다른 가족구성원들의 사회적 위험에 대한 관리 역시 남성 부양자들을 통해 제공된다. 마지막으로 독일의 복지국가는 가족주의에 기반을 하고 있어 여성의 노동시장 참여를 극도로 제한하며 가족 내에서 양육의 역할에 충실하기를 기대하고 있다(Stiller, 2010).

독일은 19세기 말부터 시작된 사회 정책의 역사를 지니고 있다(Bonoli, 2013). 역동적 사회정책의 전신을 찾아본다면, 노동시장 행위자들에 의한

통해 습득한 기술을 바탕으로 단일한 직업 경력을 평생 유지하는 대신 다양한 일반화된 기술을 습득하게 함으로써 좀 더 좋은 조건의 일자리에 취직할 수 있는 확률도 높이고 실업의 위험으로부터 좀 더 능동적으로 대응하게 만들어 주는 것이다.

자기 규제, 사회보장시스템과 직업 훈련이 이런 요소들이라고 할 수 있다. 이러한 모든 정책들은 비스마르크에 의해 추진되었다. 그들은 권위주의 레짐의 상황에서 도입되었다. 사회보험 시스템은 1880년대에 도입되었으며 분명한 목적이 있었다. 그 목표는 노동자들로부터 정치적 충성을 이끌어 내는 것이다. 동시에 비스마르크는 노동자의 조직화를 불법화하는 법률안을 통과시켰다. 가장 먼저 1883년에 노동자들의 대표와 사용자 단체의 대표가 공동으로 운영하는 지역 질병 기금을 만들었다. 질병 기금은 'selbstverwaltung'라 불리는 노동 시장 공동 참여의 첫 번째 사례라고 할 수 있다. 이러한 노력은 당시에 조직적 역량을 향상시켰으며 경제 시스템에 노동자를 통합시키기 위한 첫 걸음이었다(Manow, 1997). 장애 보험이 1884년에, 연금보험이 1889년에 도입되면서 사회보험 체계는 빠른 속도로 발전했다. 그러나 실업보험은 1927년에 1차 세계대전이 끝날 때까지 도입되지 않았다.

자기 규제는 이중 시스템이라 알려진 직업 훈련의 제공에 있어서도 중요한 역할을 담당했다. 독일에서 직업훈련은 작업장에서 고용주에 의해 제공되었으며 수련생은 동시에 공립 직업 학교에 참여하게 된다. 독일 산업 성공의 핵심적인 요인이라 평가받는 이 시스템은 근대 독일까지 거슬러 올라간다. 전근대 조합주의 제도의 생존과 관련이 있다. 독일 제국에서 길드는 기술숙련과 자격증을 그들의 직종에서 관리할 수 있도록 허용되었다. 1897년에 적용된 법률은 이러한 원리를 지지했으며 직종 연합에게 기술 훈련의 권한을 부여했다. 쉴렌에 따르면 이러한 선택은 정치적 전략이었다. 권위주의 왕국 레짐은 노동운동의 부상에 도전을 받았다. 장인들은 이러한 도전에 저항하는 핵심적인 정치적 동맹이었다. 결과적으로 그 당시 그들의 동맹을 유지하는 게 중요했다. 기술훈련의 권한을 부여하는 것은 이러한 의미에서 중요했다(Thelen, 2004). 이러한 시스템은 20세기 내내 유지되었다. 물론 현대화되고 표준화되었지만 작업장 내에서의 훈련의 제공은 상실되지 않았다.

2차 세계대전 이후 독일의 복지국가의 핵심적인 작동원리는 독일사회민주당(SPD)과 독일기독교민주당/독일기독교사회당(CDU/CSU) 간의 정치적

경쟁이었으며, 독일노조연합(DGB), 독일화이트칼라 노동조합(DAG), 사용자단체들이 자신들의 구성원의 이익을 보호하고 진작시키기 위한 방식으로 사회복지시스템을 만들고자 했던 노력과도 관련이 있다(Huber and Stephens, 2001). 전후 새로운 사회 보장시스템에서 화이트 칼라 노조와 공무원 노조는 분리된 특권적인 혜택을 누렸다는 측면에서 정책적 유산이 중요하다. 유사하게 이전에 보험을 제공했던 대표들도 특히 의료보험 영역에 있어서 그들의 역할을 다시 부여받았다. 그러나 전후 독일에서 정치권력의 적절한 균형이라는 맥락에서 이러한 정책의 유산의 영향력을 살펴봐야 한다. 만약 노동 세력이 강하고 1949년 선거에서 좌파가 승리했다면 독일 복지국가는 재편되었을 것이고 좀 더 보편적이고 연대(solidaristic)의 성격을 지녔을 것이다. 결국 노동운동과 좌파가 정치적 지지를 끌어 모으는데 실패함에 따라 전통적인 조합주의 형태의 사회보험시스템에서 기반을 잡고 있던 기존의 이익집단들이 다시금 이전의 시스템의 부활이 가능하게 만들었다.

독일 복지시스템은 독일자유민주당(FDP)과의 연합을 통한 CDU/CSU의 정치적 우위와 기독교민주당 내부의 친노동 집단과 좌파와 노동조합으로부터의 지속적인 견제를 바탕으로 만들어졌다. 2차 세계대전이 종결된 직후에는 사회보호시스템에 대한 개혁은 민간 보험회사, 사용자단체, 자영업자, 의사, 독일사민당(SPD)을 제외한 다른 모든 정당의 반대로 인해 실패했다. 당초 개혁안은 연금, 질병, 실업보험 시스템의 통합과 낮은 고정 비율 혜택, 조세가 아닌 기여를 통한 재정의 확보를 목표로 했다. 블루칼라 노동자들과 SPD, 그리고 독일공산당(KPD)은 사회보험의 통합과 포괄성을 지지했지만 그들은 국가 기여금의 폐지와 기존의 시스템과 비교했을 때 줄어든 혜택에 대해서는 반대했다. 이러한 계획이 계속 지연됨과 동시에 동독과 서독간의 군사적 긴장감이 높아지자 사회복지 시스템의 개혁에 대한 논의는 지체되었고, 기존의 이익집단들이 정책에 영향을 미칠 수 있는 여지가 높아졌다.

1949년 선거에서 CDU/CSU가 승리하게 되면서 나치 정권 이전의 시스템을 기반으로 한 복지 시스템이 도입되었다. 이 복지시스템의 구성은

다른 사회적 위험과 서로 다른 직종에 대한 서로 다른 사회보험기금, 피보험자와 사용자도 구성된 자치 조직에 의한 기금의 관리를 특징으로 한다. 사회보험의 통합과 관련된 논쟁은 블루칼라 노조와 화이트칼라 노조를 단일화하려는 노력과도 관련이 있다. 관리에 있어 노조의 강한 역할이 보장되는 통합된 보험 시스템은 노조의 통합을 위한 도구로 여겨졌다. 그러나 사회보험 개혁의 실패는 개별적인 화이트 칼라 연합(DAG)을 만들어냈다. DAG는 개별적인 사회 보험 시스템의 강한 집단이 되었다.

이때부터 1970년대 초반까지 독일사민당과 독일노조연합(DGB)는 서로 다른 직종별 시스템의 통합, 블루칼라 노동자와 화이트칼라 노동자에 대한 동일한 복지 혜택, 의무적 시스템 내로 고소득 노동자들을 포함시킴으로써 재분배 기능의 강화, 최소 연금 혜택 등을 지속적으로 요구했다(Huber and stepehns, 2001). 그러나 이러한 포괄적인 개혁에 대한 아이디어는 SPD가 계속해서 선거에 패배하면서 지속적으로 받아들여지지 않았으며 기존의 시스템에서 자리매김하고 있던 이익집단들에 의해 지속적으로 반대에 부딪혔다. 그러나 그들은 CDU/CSU를 지속적으로 압박함으로써 연금 혜택을 향상하고 블루칼라 노동자와 화이트칼라 노동자들의 연금 혜택을 점진적으로 균등화하기 위해 노력했다. 분명히 CDU 내에도 친노동적인 그룹이 있었다. 그러나 내부 갈등으로 인해 이들의 목소리는 충분히 반영되지 못했다. 상당한 정치적 논쟁이 진행된 이후에 1946년과 47년 사이에 통합된 사회보험을 지지하는 친노동 그룹 출신이 노동부 장관에 임명되었다. 하지만 노동부 차관과 다른 주요 관직의 인사들은 여전히 통합적 개혁에 반대했다(Ibid.).

그럼에도 불구하고 노동부와 CDU/CSU 내의 친노동 그룹은 연금시스템 개혁을 성공적으로 추진하기 위해 SPD와 타협을 하게 된다. SPD는 기여금을 바탕으로 한 균등 비율의 연금에 대한 요구를 포기하는 대신 저소득 계층에게만 제공되는 기초 연금을 요구했다. 연금 재조정의 방식과 블루칼라 노동자와 화이트칼라 노동자에 대한 독립된 연금시스템에 대해서는 여전히 논쟁의 여지가 남아있었지만 연금 개혁의 최종안은 연금의 실제 가치의 상승, PAYGO 방식으로의 기여방식의 전환, 블루칼라

노동자와 화이트칼라 노동자의 독립된 관리는 유지하되 동일한 수준의 제공 보자, 소득에 대한 자동 연계 등이 포함되었다. 조세를 바탕으로 한 균등 비율의 기초 연금을 추진하는 데 있어서 SPD가 농부들과 연합을 하지 못했다는 사실에 주목해야 한다. 북유럽과 비교했을 때 무엇보다도 농업종사자를 대표하는 정당이 없었다. 둘째, 1946년 이전에 농업종사자들은 이미 자신들의 독립적인 연금 시스템을 원했다(Baldwin, 1990). 따라서 보편적인 기초연금을 지지하기 보다는 농업종사자들의 이해관계는 분절된 시스템의 대변자들과 일치했다.

연금개혁과는 반대로 질병보험과 의료시스템에서는 개혁이 추진되지 않았다. 여러 개혁 시도는 SPD나 노조의 반대에 부딪히거나 의료 시스템의 제공자, 민영 의료보험회사, 다른 정당들의 반대에 부딪혔다. 특히 의료개혁의 경우 CDU/CSU와 연정을 맺고 있는 FDP가 외과의사와 치과 의사 집단을 지지기반으로 하기 때문에 더욱 추진하기 어려웠다. 그러나 사용자가 노동자가 아픈 기간 동안 임금을 계속해서 지불해야 한다는 노조의 요구가 지역에서부터 강하게 제기되면서 블루칼라 노동자와 화이트칼라 노동자에 대해 동일한 질병 보험을 제공하는 법률안이 추진되었다(Huber and Stephens, 2001). 새로운 법률안에 따르면 질병 기금으로부터 노동자에게 그들 임금의 65 퍼센트에서 75 퍼센트에 해당하는 혜택을 제공하며 고용주가 추가적으로 부담하게 되면 임금의 90 퍼센트에 육박하게 되었다. 1969년에 CDU/CSU가 SPD와 대연정을 하게 되면서 사용자에게 의해 유병 기간 동안 임금의 100 퍼센트를 지급받는 개혁안이 통과되었다.

1957년 개혁 이후에는 사회 정책 영역에서 오랜 기간 동안 중요한 개혁이 추진되지 않았다. 특히 사회서비스 영역은 계속해서 저발전 상태에 머물렀다. 그러나 1966년부터 69년 사이의 대연정 시기와 이후에 SPD와 FDP 연정 기간 동안 다시 한 번 중요한 개혁이 추구되었다. 대연정 시기의 대부분의 개혁은 경제적 어려움과 밀접한 관련이 있다. 이는 연금과 실업 보험의 소득 상한선(ceiling)의 폐지를 통해 알 수 있다. 그리고 적극적노동시장정책을 강조하는 실업 보험의 개혁도 이 시기에 추진되었

다. SPD와 FDP의 연정기간 동안에는 FDP가 사회 정책의 영역을 SPD에게 맡겼는데, 그 이유는 그들의 지지층인 자영업자들이 사회보험의 확장으로 인해 혜택을 보기 때문이며 대신에 그들은 경제정책에 집중했다. SPD는 다시 한 번 연금 시스템의 통합, 확장, 재분배의 강화, 기초 연금의 도입을 주요 내용으로 한 개혁을 추진했다. 1972년에 추진된 연금개혁을 통해 은퇴 연령의 제한을 자유화했으며 63세에 조기퇴직이 가능하게 했다. 실업률이 계속 상승하는 상황에서 조기퇴직은 노동력을 줄이는 정책적 도구로서 이용되었다.

가족정책과 사회적 가치의 측면에서 독일은 일반적으로 강한 남성 부양자 모델의 대표적인 예로 간주된다. 전후 기간 동안 정책은 외벌이 가족에 대한 지원에 초점을 맞추었다. 포괄적인 양육서비스의 제공은 상대적으로 늦게 2000년대에 들어서야 정책적 목표가 되었다. 또 다른 독일 가족 정책의 특징은 나치(Nazi)의 유물이다. 나치가 지배하는 동안 가족 정책은 명백히 군대 혹은 군사적인 관점에서 출산 촉진(pronatalist)의 지향이 반영되어 있다. 이에 대한 반동으로 전후 독일에서는 가족의 영역에 대해 비개입의 입장으로 선회했으며 정부의 정책을 통한 개입을 최대한 자제했다. 이러한 관점이 양육 서비스와 같은 가족정책의 발전을 늦추게 만들었다. 2000년대 초반에 인구고령화의 위기가 고조되면서 가족정책과 인구 문제의 연관성에 대한 논의가 공적 담론으로 부상했다 (Clasen, 2005).

2차 대전 직후만 하더라도 새로운 연방 공화국에서 탈나치화(denazification)가 핵심적인 목표였다. 가족정책의 경우 제 3제국 시절에 도입된 법률의 폐지가 진행되었으며 가족을 개인의 영역을 인식했다. 1949년의 기본 법률은 결혼과 가족에 대한 국가의 보호와 자녀에 대한 교육에 대한 부모의 독점적 권리를 승인했다(Naumann, 2006). 그 결과 가족정책은 전후 시대에 주변적인 사회정책의 영역에 머물렀다. 전후 독일은 전통적인 남성 부양자 모델에 대한 지원에 일반적인 합의가 있었다. 정치적 영역에서 기독교민주당의 집권과 관련이 있으며 가톨릭교회의 영향력도 중요했다. 그러나 이러한 두 집단의 영향력만으로는 충분한 설

명이 될 수 없다. 다른 서부 유럽 국가들처럼 부부 사이에 명확한 역할 분담에 대한 합의가 있었다. CDU와 SPD, FDP는 모두 경제적으로 필요할 때를 제외하고는 기혼여성이 노동시장에 참여하도록 강요해서는 안 된다는 정책적 목표에 동의했다(Ibid.).

독일에서 여성의 경제활동 참여는 1950년대에 35 퍼센트(같은 기간 미국은 29 퍼센트)에 육박할 정도로 높았다. 그러나 그 이후에 증가율이 매우 낮아서 1982년에는 38 퍼센트에 도달했다(미국은 43 퍼센트)(von Wahl, 1999). 1950년대에 독일의 사회정책은 남성 부양자 모델을 기반으로 해서 발전했으며 여성은 가정에서 돌봄의 역할을 담당했다. 노동시장에 있어 특히 기혼 여성은 차별을 받았다. 심지어 노조와 SPD도 여성의 경제적으로 필요한 순간에만 노동시장에 참여해야 한다는 입장이었다. 1960년대에 여성 단체는 공무원 일자리에 여성이 시간제근무 일자리의 취업을 허용하도록 노력했으며 성공적으로 1969년에 관련 법률을 통과시켰다. 그러나 여전히 여성 운동은 취약했으며 젠더 평등은 주요한 아젠다로 부상하지 않았다(von Oertzen, 1999). 동일한 관점이 노조에 의해 공유되었다. 1961년에 발간된 연구 보고서에서도 기혼 여성은 경제적으로 필요한 상황을 제외하고는 아이들을 돌보는데 시간을 투자해야 한다고 의견을 제시했다. 다른 유럽국가들처럼 1960년대에 노동력 부족을 겪었다. 그러나 스웨덴과 달리 독일 사용자단체와 노조는 여성을 이러한 문제 해결의 실마리로 생각하지 않았다. 그 대신에 인구의 유입(혹은 이민)을 통해 노동력 부족의 문제를 해결하려고 했다(Manow and Seils, 2000).

1966년부터 1969년 사이의 짧은 연정 이후 SPD는 처음으로 정권을 잡았고, 가족정책에도 변화가 진행되었다. 그러나 변화의 폭은 굉장히 제한적이었다. 1972년에 3세부터 6세 사이의 아동에 대한 유치원 교육에 대한 법안을 추진했지만 1974년 오일쇼크 이후에 최종적으로 폐기되었다. 대신에 ‘차일드마인더(childminder)’라는 시스템을 도입해 직장 여성들에게 도움을 주려고 했지만 가족의 영역에 국가가 불법적으로 개입하려고 한다는 대중적 공분을 불러일으키기만 했다(Bonoli, 2013).

1960년대 후반부터 독립된 페미니스트 운동이 젠더 평등을 주장하기 시작했다. 동시에 SPD 내부에서 여성집단이 젠더평등의 아젠다를 추진하였다. 정책의 수준에서는 SPD-FDP 정부가 1972년에 국가 수준의 여성 정책 관련 기구를 설치했다. 노동시장 내부에서 여성의 지위를 향상시키려는 노력에도 불구하고 1970년대에는 여전히 젠더 평등을 향상시키기 위한 효과적인 정책의 향상은 진전되지 않았다. 페미니스트 운동이 본격적으로 진행되고 얼마 후에 경제적 위기가 닥치면서 다시 한번 남성 부양자모델은 정책의 영역에서 우위를 이어나갔다.

독일에서는 사민당이 1960년대 후반 대연정 기간 동안에 적극적노동시장정책을 추진하기 전까지 경제 성장을 목표로 하는 정책을 제외하고는 고용 창출을 목표로 하는 정책이 구체적으로 존재하지 않았다. 경제적 성장은 경제 정책의 핵심적인 목표였으며 고용은 성장의 부산물 정도로 여겨졌다. 그러나 경제성장에도 불구하고 1950년대에는 실업률이 상대적으로 높은 수준이었다. 이는 동독으로부터 유입되는 난민들 때문이었다.

2) 변화의 국면 1: 기존 시스템의 소모 및 구사회정책의 재조정

독일의 실업률은 1975년에 4 퍼센트에 이르렀으며 1960-73년 기간 동안의 평균 경제성장률은 3.5 퍼센트였지만 1973-79년 사이에는 2.6 퍼센트로 하락했다. SPD-FDP 정부는 계속해서 복지 정책의 자격요건(entitlement)을 확대했다. 그러나 경제적 변화는 복지지출의 증가를 초래했다. 1980년대 후반에 경기가 회복되어 실업률이 1991년에 4.2 퍼센트로 하락했지만 통일이 되면서 심각하게 경제가 위축이 되었다. 특히 제조업에서 대규모 실업이 발생했다. 1996년에 실업률은 10.3 퍼센트까지 상승했다. 네덜란드에서와 같이 많은 고령 노동자들은 조기퇴직을 했으며 60세에서 64세 사이의 남성 노동자의 노동시장 참여율은 31.5 퍼센트까지 하락했다(Hinrichs, 1991). 게다가 1970년과 1986년 사이에 사회 보

조 혜택을 수급하는 실업자의 비율이 1 퍼센트에서 33 퍼센트까지 상승했으며 상당한 비율이 장기실업자였다

1970년대 오일쇼크로 인해 경제위기가 발생했을 때 독일은 다른 서부 유럽 국가들처럼 케인즈주의 정책을 강력하게 받아들이지는 않았지만, 관대한 사회보험 기반의 복지시스템은 몇 가지 자율적 안정화 장치를 가지고 있었다(Bonoli, 2013). 이는 실질적으로 실업에 의한 소득보전의 요구를 유지하는 데 중요한 역할을 담당하였지만 동시에 노동의 공급을 줄이는 역할을 했다. 노동 공급 축소의 핵심은 조기 퇴직의 유도였다. 이는 1970년대 위기 직후 도입되었다. 조기 퇴직은 63세 이후에는 혜택의 축소 없이 가능했다. 게다가 건강 문제를 겪고 있는 노동자들은 질병 혜택을 신청할 수 있었으며 그들의 요구는 최근 노동 시장의 상황에 기초하여 심사된다. 마지막으로 실업 혜택을 받고 있는 사람들은 60세에 조기 퇴직이 가능했다. 이는 '59er-Regel'이라 불리는 관습을 발달시켰다. 즉, 노동자들이 59세가 되면 그들은 해고되어 1년 동안 실업 혜택을 받으며 그 다음에는 조기퇴직을 60세에 한다는 것이다(Ebbinghaus, 2006). 조기 퇴직에 대한 접근은 1987년에 확대되어 실업 혜택의 자격 기간이 57세 이상인 경우 12에서 32개월로 연장되었으며 실질적으로 노동자의 입장에서 손실이 없었다(Manow and Seils, 2000).

그러나 이러한 자율적 안정화 장치에도 불구하고 1970년대에 실업률이 상승하면서 사회보험제도에 대한 재정적 압박이 심화되었다. 의료, 실업, 조기 퇴직에 있어 비용 상승에 대한 우선적인 대응은 수익을 올리는 것이었다. 따라서 기여금의 비율은 1975년과 90년 사이에 5.3 퍼센트 포인트가 상승했다. 그러나 기존의 복지시스템을 유지하기 위해 기독교민주당과 사회민주당은 복지혜택의 관대성을 제한했다. 1980년대와 1990년대에 장기실업률이 늘어나면서 높은 비율의 실업자들이 더 이상 실업보험의 혜택을 받지 못하게 되었다. 2003년과 2004년에 실행된 하르츠 개혁을 통해 실업보험 혜택의 최대 수급기간은 32개월에서 18개월로 축소되었다(Seeleib-Kaiser, 2016). 또한 소득 연계 혹은 자산 조사 기반의 실업 보조는 사회 부조 혜택과 통합되었다. 단기 실업자의 경우 소득과 연동된

혜택을 통해 이전 소득의 60~67 퍼센트를 보장받았지만 장기실업자의 경우 사회부조 수준의 자산조사 기반의 혜택만을 보장받았으며 소득대체율이 개인 기준 54 퍼센트에서 17 퍼센트까지 감소했다. 1990년대에 진행된 다양한 개혁들은 독일의 실업 보험혜택의 이중적 구조를 강화했다. 단기 실업자는 끊임없이 상대적으로 관대한 수준의 실업 보험을 계속해서 누렸지만 실업 보험 혜택의 요건에 충족하지 못하는 실업자는 상당한 수준의 혜택 축소를 겪고 있다(Ibid., 224).

실업률이 상승하자 실업자들은 취업 알선에 의한 일자리를 받아들이야 하는 압력이 커졌으며 실업 혜택의 기준이 강화되었고 혜택의 수준이 축소된 반면 조기 은퇴로 인한 혜택은 여전히 관대했기 때문에 실업 대신에 조기 은퇴를 선택하는 노동자들의 수가 늘어났다. 1970년대 후반부터 의무 의료 보험에 대해 중요한 개혁이 진행되었다 기독교민주당-자유당 연합과 사민당은 타협을 통해 질병 기금 간의 교차 보조가 도입되었으며 연령과 성별에 따라 다양한 위험의 성격을 보완하기 위해 도입되었다. 이러한 재조정은 질병 기금별로 기여 비율이 다른 기존의 시스템을 개혁하기 위해 도입되었다. 둘째로, 모든 질병 펀드 중에서 개인이 선택할 수 있게 만들었으며 기금은 이를 거부할 수 없다. 이러한 의료 개혁의 목적은 기금 간의 경쟁을 통해 효율성과 서비스의 질을 향상시키기 위함이었다. 또한 질병 기금간의 통합을 통해 질병 기금의 수도 재조정하였다(Hinrichs, 2010).

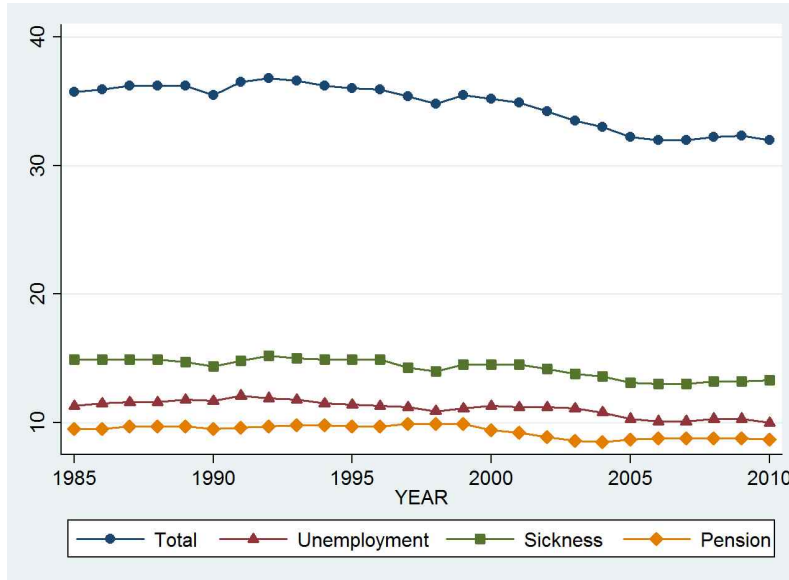
연금개혁과 관련해서는 1990년대 후반까지만 하더라도 공적 연금보험은 점진적인 변화만 일어났다. 1957년 연금개혁부터 계속 이어져오고 있는 노령 인구에 대한 삶의 수준의 보장은 근본적으로 도전을 받고 있지 않았다. 그러나 2000년대 이후 공적 연금보험 시스템은 중요한 변화를 겪고 있다(Seeleib-Kasier, 2016). 2001년부터 제정된 연금개혁을 통해 소득대체율은 70 퍼센트에서 42 퍼센트로 축소되었으며 부분적인 민영화도 포함되었다(Leisering, 2011). 이를 통해 연금수령자들에 대한 생활수준의 보장이라는 원리가 도전을 받게 되었다. 공적 연금 보험의 소득대체율이 감소하면서 연금 수령 수준도 낮아졌지만 민영 연금보험과 직종

(occupational) 연금보험에 가입되어 있는 노동자들의 소득대체율은 70 퍼센트가 보장되었다. 따라서 정규직 노동자들을 대상으로 하는 연금보험은 계속해서 경로의존성이 유지되었기 때문에 이들은 연금개혁에 반대하지 않았다. 2001년 이후 직종 연금보험의 보장범위가 증가하고 있지만 사적영역에 종사하는 노동자 중 50 퍼센트만이 직종 연금 혜택을 받으며 산업별로 보장범위가 큰 차이가 있다. 특히 소매업이나 간병관련 직종에 근무하는 서비스업 여성 노동자의 상당수는 직종 연금의 혜택을 받지 못하고 있다(Seeleib-Kaiser et al., 2012).⁴⁰⁾ 따라서 연금 개혁의 결과 직종 연금의 혜택을 받지 못하는 노동자들의 노인 빈곤 문제를 우려하는 목소리가 커지고 있다(Schmähl, 2007). 다시 말해, 복지 보호의 이중화의 심화는 현재노동자를 대상으로 하는 공적 연금과 직종 연금의 소득 대체율에 의해 결정될 것이다. OECD 시뮬레이션에 근거해 볼 때 공적 연금의 소득대체율(평균 임금의 연금 수령자 기준)은 55.3 퍼센트가 될 것이며 직종연금에 의해 혜택을 받는 연금수령자는 76.4 퍼센트에 이를 것이다(OECD, 2013: 143). 따라서 2030년부터 완전하게 적용될 연금개혁은 소득보장을 강조하는 기존의 독일 복지정책의 기초와는 상당한 수준으로 달라질 것이다.

한편 적극적노동시장정책은 1970년대의 위기 초반에는 중요한 역할을 하지 않았다. 특히 빌리 브렌트(Willy Brandt) 총리 재임기간동안(1969-74)에는 이러한 경향이 강했다(Bonoli, 2013). 그러나 실업률이 상승하면서 1970년대 후반에는 적극적노동시장정책이 적극적으로 활용되었다. 당시 이 정책의 목적은 노동시장으로 재진입을 촉진하기 보다는 장기 실업자의 수를 줄이는 데 있었다. 1975-77년 사이에 약 19 만 명의 직업이 공공 고용프로그램을 통해 만들어졌다. 대부분 건설이나 사회서비스관련 일자리였다. 이러한 정책은 1969년에 제정된 고용향상 법률에 기초하고 있다. 스웨덴의 발전 스토리의 유물로서 이 법률의 주된 목표는 노동력의 일반적인 기술숙련 향상에서 장기 실업자의 규모를 줄이는 데 있었다. 예산의 제약 때문에 이러한 프로그램은 급격하게 축소되었다.

40) 한편 육아로 인한 연금 크레딧은 1년에서 3년으로 변경되었다(Hinrichs, 2010).

<그림 7-8> 독일의 구사회정책의 변화(1985~2010)

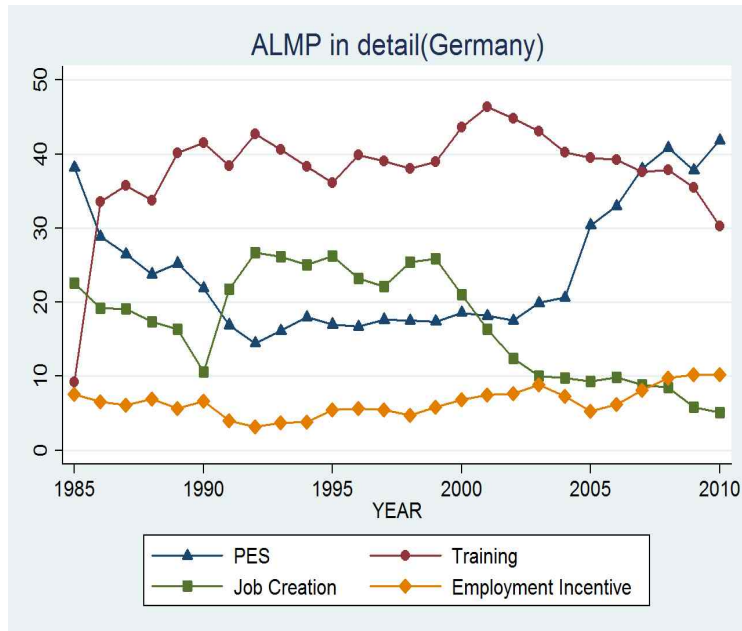


출처: Comparative Welfare Entitlement Dataset 2(Scruggs et al., 2014)

1978년에 프로그램 참가자의 수가 5만 1천명에서 1982년에 2만 9천명으로 축소되었다(Ibid.).

가족정책과 관련해서는 1982년에 기독교민주당이 정권에 복귀하면서 젠더 평등과 가족 정책이슈와 관련된 담론을 발전시켜 나갔다. 기민당의 입장은 여성들로 하여금 노동시장참여와 자녀 양육 사이에서 자유롭게 선택할 수 있도록 하는 것이었다(Bleses and Seeleib-Kaiser, 2004). 그러나 1980년대 초반의 심각한 예산의 문제는 가족정책의 확대를 어렵게 만들었다. 1980년대 중반부터 상황이 변하기 시작했다. 1986년에 두 가지 중요한 변화가 일어났다. 육아 휴가(parental leave), 연금에 있어서 양육으로 인한 사회보장 기여의 공제가 추진되었다. 육아 휴직은 기독교민주당에 의해 도입되었지만 10년 일찍 도입된 노르딕 국가들과는 성격이 달랐다. 우선 육아 휴직의 혜택은 모든 부모들에게 가능했다. 취직상태에 있든지 그렇지 않든지 간에 상관없이 없었다. 육아 휴직의 기간은 최장 36개월까지였다. 현금이 지급되는 기간은 더 짧았다. 혜택은 처음 6개월 동안은 동일하게 제공되었으며 자산조사에 기반하여 다음 18개월 동안 제공되었으며 그 이후에 점차 감소했다. 36개월 이후에는 부모는 직장으로

<그림 7-9> 독일의 적극적노동시장정책



출처: OECD statistics

복귀해야 했다(Bleses and Seeleib-Kaiser, 2004). 양육으로 인한 연금 기여 공제는 동일한 연도에 도입되었다. 자녀 한 명당 취업하지 않은 부모는 평균 임금의 75 퍼센트에 해당하는 1년 치의 연금 기여 크레딧을 제공받았다. 취업 상태에 있는 부모는 혜택의 규모가 더 작았다. 연금 크레딧은 계속해서 증가했다.

CDU-FDP 정권은 다른 정책 영역과 일관성을 가지게 가족 정책을 확대시켜 나가려고 했다. 우선 여성을 주된 대상으로 하여 CDU에 대한 여성들의 지지율 하락에 대해 관심을 가지기 시작했다. 두 번째로 노동시장 외부에 머물러 있던 여성들을 지원함으로써 가족정책은 조기 퇴직을 통한 노동력 제공에 대한 부정적 효과와 다른 정책을 통한 노동력 축소 정책을 강화했다. 마지막으로 CDU의 가족정책은 여성들로 하여금 기존의 남성 부양 가족모델을 받아들이도록 유도했다(Bonoli, 2013).

3) 변화의 국면 2: 복지제도의 이중화

독일의 복지제도는 기존의 보수주의 복지레짐과는 다른 양상으로 변화해가고 있다(Seeleib-Kasier, 2016). 우선 구사회정책과 관련된 연금보험은 안정적으로 사회보험 기여금을 납부할 수 있었던 정규직 노동자와 불안정한 고용으로 인해 사회보험 기여금을 제대로 납부할 수 없게 된 비정규직 노동자 간의 이중화 경향이 심해질 것으로 예상된다. 직종 연금과 민영화가 부분적으로 진행되면서 노령 인구에 대한 삶의 질에 대한 보장 수준은 갈수록 낮아지고 있다. 실업보험과 관련해서도 장기실업자에 대한 혜택이 갈수록 줄어들고 있지만 단기 실업자에 대한 혜택은 계속 유지되고 있다. 적극적노동시장정책의 경우 인적자본 계발을 통한 좀 더 나은 조건의 일자리로의 취업보다는 일자리 질에 상관없는 취업 우선 지향이 갈수록 강해지고 있다. 이를 위해 실업 혜택과 사회 보호 혜택이 일원화되었으며 실업 혜택 수급을 위해 구직활동과 같은 조건이 강화되고 있다. 한편 가족관련 혜택은 2000년대 중반이후 꾸준히 증가하고 있는 추세다. 요컨대, 노동시장정책의 경우 내부자와 외부자에 대한 혜택의 차이가 심화되고 있으며, 적극적노동시장정책은 갈수록 이중화의 경향성을 강화하고 있다. 가족정책 역시 탈가족화를 통한 양성평등의 확대보다는 고숙련 일반 기술을 가진 여성노동자들의 노동력 활용이라는 차원에서 증가하고 있다.

이러한 변화의 원인으로는 우선 정규직 노동자의 고용보호와 사회보호 수준이 강하기 때문이다. 정규직 노동자에 대한 고용보호는 분석기간인 1985년부터 OECD 평균보다 계속 높았다. 그리고 이들은 강력한 노조에 소속되어 고용보호의 축소에 대해 반대할 수 있는 정치적 영향력이 있다. 독일에서 표준적인 고용관계에 있는 노동자들을 보호하는 정책으로는 다양한 법률의 제정, 강력한 사업장평의회의 권한, 장기근속자들을 보호하는 단체협약 등이 있다(Ebbinghaus and Eichhorst, 2007). 조정시장 경제의(Coordinated Market Economy) 대표 모델로 꼽히는 독일은(Hall and Soskice, 2011) 특정 고숙련 기술 훈련을 위해 훈련 기간 동안 노동

자들에게 관대한 사회보호를 제공할 필요가 있었으며 특정 기술을 습득한 노동자들의 이탈을 방지하기 위해 높은 고용보호와 사회보호를 제공했다(Estevez-Ave et al., 2001). 또한 단축조업(Kurzarbeit)에 대해 정부 보조금을 제공함으로써 핵심산업의 고용안정성을 지원했으며, 특히 제조업에서 보편적으로 활용되었다. 단축조업을 통해 사용자가 일시적으로 노동자들을 해고를 하지 않고 노동자들의 근로시간을 단기적으로 줄일 수 있게 했다.

정부는 단축조업(Kurzarbeit) 정책을 지지했다. 이 정책은 고용안정을 유지시켜줌으로써 노동시장 내부자에게 특히 혜택이 더 돌아가게 된다. 단축조업은 1958년부터 시작되어 최장 14주까지 소득의 62.5 퍼센트(가족이 있는 경우 소득의 80 퍼센트)를 보장해주었다. 1969년의 고용향상 법률을 통해 정부는 50 퍼센트의 의료 보험 기여금과 75 퍼센트의 연금 보험 기여금을 보전해주었다. 1975년에 오일쇼크가 발생했을 때 정부는 단축조업 노동자들에게 68 퍼센트의 소득을 보전해주었으며 24 개월 동안 단축조업의 지위를 유지해주었다. 2000년대 까지 단축조업 혜택은 약간 축소되었지만 평균 노동자의 60 퍼센트의 소득을 계속해서 보장해주었으며 사용자는 정부의 혜택 제공에 추가적인 혜택을 더 제공해서 노동자의 급격한 소득 상실의 위험을 방지했다. 2008년에 발생한 금융위기 이후 독일정부는 단축조업을 하는 노동자에게 다시 24개월의 단축조업 기간을 보장했으며 사회보장기여금에 대해 더 높은 수준으로 지불해주었다. 전체 고용 중에서 제조업의 비중은 20 퍼센트에 불과하지만 단축조업의 혜택을 받는 80 퍼센트의 노동자는 제조업에 종사했다(Thelen, 2014). 단축조업 정책은 제조업 핵심노동자에 대해 안정적인 고용을 지원해주고 국가와 기업이 투자한 숙련 기술에 대한 보전을 의미하기도 했다. 그러나 이러한 단축 조업의 반대급부로 비표준적인 일자리가 증가했으며, 소득 불평등의 수준은 갈수록 상승했다(Ibid.).

그러나 갈수록 축소되고 있는 숙련근로자 혹은 핵심인력의 고용안정을 추구한 결과 과거에는 대기업 내부에서 모두 담당했던 업무 중 일부분을 보다 저렴하고 유연한 고용의 형태를 활용할 수 있는 중소기업으로 아웃

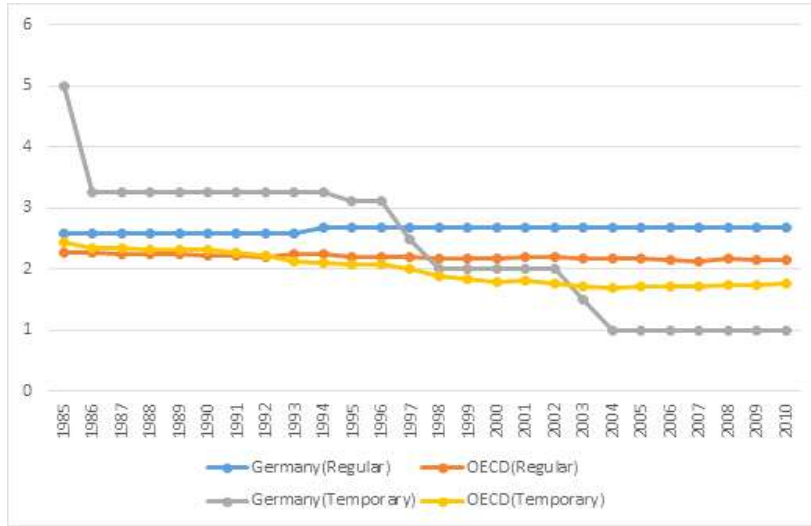
소싱하였다(Eichhorst and Marx, 2012). 이러한 경향은 탈산업화로 인해 서비스부문의 일자리가 확대됨과 더불어 임금, 근로여건, 사회보호, 고용안정성 등에서 정규직보다 열악한 조건인 이중 노동시장의 출현을 부추겼다. 노조는 정규직과 핵심인력의 고용보호에 대한 변화는 반대했지만 그 밖의 일자리에 대한 유연성의 압박은 쉽게 거부할 수 없었다.

독일에서 비정규직의 증가는 1970년대부터 시작되어 지난 20여년 간 지속적으로 증가하였다. 블리세스와 시립-카이저(Bleses and Seeleib-Kaiser, 2004)에 따르면 1970년대 초반 정규직과 비정규직의 비중은 5:1 이었지만 1990년대 중반에는 2:1이 되었다. 1980년대와 90년대 추진된 개혁을 통해 파견근로자의 활용에 대한 제약이 점차 완화되었으며, 근무기간에 대한 제한은 2003년에 완전히 없어졌다. 기간제 일자리에 대한 제약도 1985년과 96년에 추진된 개혁을 통해 완화되었으며 이제 고용주는 특별한 사유 없이 최대 24개월까지 기간제 계약을 연장할 수 있다(Ebbinghaus and Eichhorst, 2007).

그러나 독일에서 이중화를 추동시킨 가장 중요한 원동력은 전일제 일자리의 부족과 미니잡(mini job)의 증가였다. 미니잡은 저임금 시간제 일자리를 의미하여 사회보험의 혜택을 받지 못하는 일자리다. <그림 7-10>과 같이 2000년대 초반 이후 비정규직 일자리에 대한 고용보호 수준은 OECD 평균보다 낮아져서 현재까지 유지되고 있다. 미니잡은 특히 노조조직률이 낮은 서비스부문과 핵심산업의 서비스부문에서 큰 폭으로 증가했다. 사실 이러한 미니잡은 오래 전부터 존재했다. 과거에는 학생과 주부들이 미니잡에 채용되었다. 이러한 일자리에 종사하는 사람들은 정규직 남성노동자가 가장인 경우가 많았기 때문에 사회보험의 혜택을 누렸으며, 따라서 일정 금액까지는 사회보험료의 납부가 면제되었다(Thelen, 2014). 노동자는 급여소득세를 내지 않아도 되었으며 고용주는 소득의 20 퍼센트에 해당하는 정액세를 납부했다.

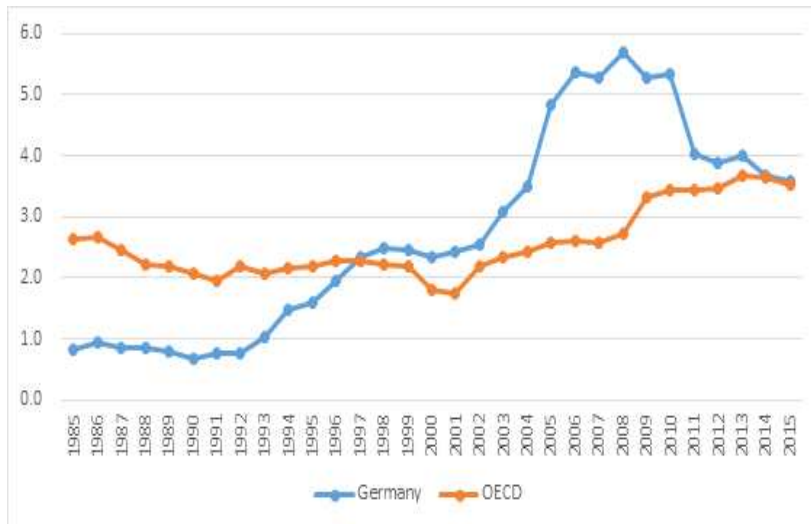
2000년대 초반부터 진행된 하르츠개혁을 통해 미니 잡에 대한 규제는 갈수록 사라졌다. 정규직 일자리가 부족하기 때문에 <그림 7-11>과 같이 어쩔 수 없이 파트타임 일자리에 취업을 하는 비자발적 파트타임 일

<그림 7-10> 독일의 정규직과 비정규직의 고용보호수준(1985-2010)



출처: OECD statistics

<그림 7-11> 독일의 총 고용자 수 대비 비자발적 파트 타임 노동자의 비율 (1985-2015)



출처: OECD statistics

자리의 비중도 1980년대 10퍼센트에서 2010년에 18.7 퍼센트까지 상승했다. 활성화 정책에 성공한 덴마크나 네덜란드와 달리 노동시장의 유연화는 정부가 지원하는 기술훈련과 같은 정책적 뒷받침이 제공되지 않았다. 오히려 적극적노동시장정책의 지출은 하르츠 개혁기간 동안 증가하지 않

았으며 오히려 하락했다. 덴마크의 활성화정책이 높은 적극적노동시장정책에 대한 지출과 소득 과 연관된 높은 실업 보상 혜택을 특징으로 하는 반면에 독일은 기술 향상보다는 빠른 재취업을 목표로 했다(Bosch and Charest, 2008).

독일의 노동시장정책은 저임금 일자리의 증가를 허용하고 있다(Eichhorst and Marx, 2009). 하르츠 IV 개혁은 미니잡에 대한 국가의 지원과 함께 저임금 일자리로부터의 소득도 인정했다. 하르츠 IV 개혁의 지원을 받는 사람들의 4분의 1이상이 취업상태였지만 소득 수준이 너무 낮아서 자산조사에 기반한 혜택도 받고 있다(Konle-Seidl, 2008). 이러한 경향은 높은 소득, 고숙련을 특징으로 하는 독일의 전후 모델로부터 변화하고 있음을 보여주고 있다(Schnyder and Jackson, 2011).

이러한 저임금 일자리 노동자들은 조직화 수준이 낮기 때문에 이들의 고용과 사회보호의 수준을 악화시키는 개혁에 반대하거나 저항하기가 어렵다. 최근에 진행되고 있는 독일의 노동시장정책의 변화는 보호수준이 높은 정규직 노동자와 낮은 수준의 사회적 혜택을 받는 질 나쁜 일자리(precarious job)에 종사하는 노동자 간의 분리를 잘 드러내고 있다. 사용자단체로부터의 노동시장 자유화에 대한 강한 요구에 대해 정규직 노동자들은 강력한 노조를 바탕으로 자신들의 고용지위를 유지할 수 있었지만 그 반대급부로 비표준적인 일자리를 양산했다.

1999년과 2002년의 두 차례 개혁을 통해 슈뢰더 총리가 이끄는 적록연정은 정액세를 총소득의 22 퍼센트에 해당하는 고용주의 사회보험기금 납부로 대체하도록 했다. 또한 미니잡의 소득 기준을 한달 기준 최대 400유로로 높이고 월 15시간으로 제한하던 근무시간을 철폐함으로써 미니잡의 고용이 증가하도록 했다. 개혁으로 인해 새롭게 생겨난 미니잡 일자리의 3분의 2가 서비스업부문에서 나타났으며 특히 저숙련 일자리에 집중되었다. 이에 대해 노조들은 서로 상반된 입장을 보였다. 서비스업 부문 노조는 미니잡 대신에 급여는 모두 지급되며 고용주와 노동자가 사회보험료를 절반씩 부담하는 정규직 시간제 일자리의 증가를 요구한 반면 제조업 노조는 미니잡보다는 핵심노동자들의 사회보험기금의 재정적

안정성에 더욱 주목했다. 결국 미니잡 노동자들의 근로조건은 개선되지 않았으며, 실업보험이 배제되었고 연금수급도 저소득 일자리로 분류되어 책정되었기 때문에 혜택의 수준도 매우 낮았다.

이렇게 서비스업부문에서 근로조건이 열악한 일자리(미니잡)를 활성화하려는 정부의 노력은 단축조업을 활성화함으로써 제조업의 핵심인력의 급여와 숙련도를 보호하려는 정책적 지향과 큰 차이를 보인다. 독일 정부는 저숙련 노동자, 고용이 힘든 노동자들을 대상으로 한 적극적노동시장정책의 추진에 있어 낮은 평가를 받고 있다. 미니잡은 계속 증가해서 1990년대 초반에 200만 개에서 2009년에 730만 개로 폭발적으로 늘어났다(Bosch and Weinkopf, 2010).

독일에서는 1970-80년대에 발생한 경제위기로 꾸준히 증가하는 비경제 활동인구를 이전보다 축소된 경제활동인구가 부양을 해야 하고, 비임금 노동비용이 높아지면서 일자리 창출이 저해되는 악순환이 발생했다(Palier, 2005). 이러한 상황에서 기존의 복지시스템을 계속 유지하기 위해 소득과 기여에 기반한 급여와 직업이나 보험료와는 무관한 급여 간의 경계를 명확히 하는 것에 주력하게 되었다. 특히 후자에 대해 더욱 엄격한 자격요건과 제재가 부과되었다. 이에 따라 정규직 근로자의 경우 계속해서 기존의 사회보험 혜택을 받는 반면, 비정규직 근로자들은 조세를 기반으로 한 또 다른 형태의 사회보호를 받는 집단이 늘어났다.

하르츠Ⅳ 개혁 실시 이전만 하더라도 독일의 실업 정책은 소득과 연계된 실업보험, 실업부조, 자산조사에 근거한 공공부조라는 세 가지 차원으로 구성되었다. 하르츠 개혁을 통해 우선 실업보험의 수급기간이 24개월에서 12개월로 축소되었으며 실업부조와 공공부조가 통합되어 실업급여Ⅱ(ALGⅡ)라는 새로운 형태의 급여가 만들어졌다. 이제 사회보험에 대한 기여기간이 짧고 장기실업상태에 있는 노동자들은 지위보호의 원리보다는 활성화와 함께 빈곤의 감소를 목표로 한 혜택이 제공되었다. 재정적인 측면에서 실업급여Ⅱ는 실업자들을 공공부조 대상자로 빠르게 전환시키고 이들을 조세에 기반을 둔 혜택만을 제공했다. 결국 정규직 노동자들에게는 사회보험의 논리는 유지되었지만 그렇지 않은 비정규직 노동

자들에게는 주변적인 혜택만이 제공되었다.

4) 변화의 국면 3: 근로연계복지(workfare)로의 변화

일반적으로 독일에서 활성화정책은 하르츠 개혁 이후에 확산되었으며 구체적인 시기는 2005년부터라고 알려져 있다. 사실 이러한 방향의 재설정 은 1990년대를 관통해서 진행되었다. 실업혜택은 감축 정책을 통해 덜 매력적이게 만들었으며 특히 장기 실업 혜택에 집중되었다. 가장 중요한 발전은 고용 보호 향상 법안의 1996년 개혁이었다. 이러한 상황에서 장기 실업혜택은 더욱 줄었으며, 수급요건이 엄격해지고 구직활동이라는 조건이 도입되었다. 일부 연구자들에 따르면 이러한 개혁은 노동시장 문제에 있어 독일의 접근방식의 패러다임 전환이라 평가했다. 이러한 개혁의 결과 실업자는 직업 소개를 받아들여야 했으며 급여와 자격요건이 이전 직업보다 낮아도 받아들여야 했다(Clasen, 2005).

이러한 정책은 노동시장 상황의 악화를 방지하는데 성공하지 못했다. 실업률은 1998년까지 계속 상승했다. 결과적으로 노동시장 문제는 게르하르트 슈뢰더(Gehard Schröder)의 사민당 정권이 등장한 후 가장 중요한 아젠다로 부상했다. 정부는 직업을 위한 연대라 불리는 조합주의 유형의 정책을 추진했다. 고용자와 노조의 대표를 포함했다. 그러나 상충적인 요구는 이러한 연합으로 하여금 적절한 정책을 산출하지 못하게 했다. 사용자들은 임금 억제 협약을 지지했지만 이러한 조항이 포함되는 것을 노조는 거부했으며 직업 훈련에 대한 제안에만 집중했다. 결국 노동시장정책에 대해 적절한 대안을 제시하지 못했기 때문에 2003년에 연합은 결국 중단된다(Aust and Bönker, 2004). 그럼에도 불구하고 이러한 연합을 통해 몇 가지 아이디어가 도출되었다. 예를 들어 몇 년 동안 ‘향상과 의무(foerdern und fordern, promote and oblige)’라는 모토가 유행하게 되었다(Clasen, 2005).

활성화의 국면은 2001년에 Job Aktiv Act가 도입되면서 더욱 더 추구가 되었다. 이는 독일로 하여금 덴마크나 영국과 같은 국가들과 동일한

방향성을 가지고 변화하게 만들었다. 개혁은 엄격한 구직활동에 대한 모니터링, 실직자들에 대한 개인 컨설팅, 재진입 계약, 그리고 임금 보조 등과 같은 표준적인 활성화 정책을 통해 개혁이 진행되었다(Clasen, 2005). 이러한 변화는 그러나 슈뢰더 정부에 의해서만 달성되었다고 볼 수 없다. 사실 Job Aktiv Act를 제정한 몇 달 후에 새로운 위원회가 조직되어 노동시장정책의 현대화를 위해 연구를 했다. 이 위원회는 피터 하르츠(Peter Hartz)라는 전직 폭스바겐그룹 인사담당 이사가 이끌었으며 총리실에서 위원회의 인사들을 직접 뽑았다. 과거의 비슷한 경험들과 달리 위원회는 노조나 사용자단체의 대표들을 포함시키지 않았다. 하르츠 위원회는 2002년 대선 직전에 보고서를 발표했다.

보고서에는 몇 가지 정책이 포함되어 있는데, 창업을 원하는 실업자에 대한 지원, 실업자에 대한 임시적인 취업알선 서비스 등을 포함하고 있다. 그러나 가장 가시적이고 논쟁적인 제안은 장기 실업 혜택과 사회적 지원에 대한 통합이었다(Hartz IV개혁). 이전 시스템 하에서는 생산가능 인구에 속하는 실업자는 세 가지 다른 혜택을 받고 있었다. 12개월 미만의 실업보험, 장기실업자를 위한 실업보조, 그리고 실업혜택을 받지 못한 사람들을 위한 사회보조다. 이러한 시스템은 비효율적이라고 인식되었다. 따라서 노동시장과 취업알선 서비스에 대한 접근성을 높이기 위해 실업 혜택Ⅱ라 불리는 새로운 혜택이 도입되었다. 이 혜택은 이전의 실업 보조 혜택과 사회 지원 혜택을 대체했다(Fleckenstein, 2008).

다른 개혁안들도 친노동적인 집단의 반발에도 불구하고 계속 추진되었다. 이러한 개혁안은 ‘아젠다 2010(Agenda 2010)’이라 불렸으며 사민당이 선거에 승리한 직후인 2003년 초에 공표되었다. 이러한 개혁은 매우 인기가 없었으며 슈뢰더 총리를 2006년 선거에서 패배하게 만들었다. 만약 슈뢰더가 다른 유럽 국가들처럼 활성화를 성과 자랑(credit claiming)을 위해 사용했다면 무엇인가 잘못되었다(Bonoli, 2013). 몇 년 뒤에 독일은 조기 은퇴와 완전 실업자를 줄이기 위해 노동시장정책을 이용하는 수동적 복지국가에서 실직자들을 노동시장에 재진입 시키는 것을 목표로 하는 활성화 지향의 복지국가로 탈바꿈하였다. 이러한 변화는 실업률이 계

속해서 높았기 때문에 가능했다. 물론 정책은 신념에 의해 주도될 수도 있지만 활성화정책은 적절한 선택이었다.

그러나 기업이 요구하는 기술 수준 유형별 노동력의 비중이 변화하면서 이러한 활성화의 양상이 좀 더 고용보호와 사회보호 수준이 모두 낮아지는 탈규제화(deregulation)의 양상으로 변화하고 있다(Thelen, 2014). 플레켄스타인과 시립-카이저(Fleckenstein and Seeleib-Kaiser, 2011)에 따르면 독일 노동시장은 일반 기술에 대한 의존도가 높아지는 반면 특정 기술에 대한 의존도가 낮아지고 있다. 특히 일반-고속련 기술을 요구하는 직종의 고용률 상승이 일반-저속련 기술의 고용률 상승보다 높다. 노동시장개혁이 본격적으로 논의되기 시작하는 1997년에 특정 기술을 요구하는 직종에 취업한 독일 노동자는 전체의 26 퍼센트였지만 하르츠 IV 개혁이 본격적으로 진행된 2004년에는 23 퍼센트까지 낮아졌다. 비록 특정한 기술을 요구하는 직종에 종사하는 남성 노동자는 이러한 수준 이상이지만 이들 집단의 비중도 1997년에 43 퍼센트에서 2004년에 38 퍼센트까지 하락했다(Ibid., 1639). 따라서 고용보호와 사회보호의 이중적 구조(Palier and Thelen, 2010)를 특징으로 하는 독일의 노동시장관련 복지정책도 핵심 정규직 노동자의 비중이 줄어들면서 영미권 국가들처럼 탈규제화의 경향이 강해질 가능성이 높다.

가족정책도 노동시장의 참여를 강조하는 양상으로 변화하였다. 특히 1991년 독일의 통일은 양육 정책에 있어 새로운 지평을 열었다고 알려져 있다. 동독 여성의 경우 출산 이후 노동시장으로 진입했고 국가가 양육 서비스를 제공했다. 이는 가족 정책의 확대에 대한 또 다른 압력으로 작용했다. 역설적으로, 기독교민주당으로 하여금 1973년과 1974년에 사민당이 추진하려다 실패한 법안을 도입하게 만들었다. 1996년에 정부는 3세부터 6세 아동을 대상으로 한 유치원(kindergarten) 교육을 실시했다. 특히 비용을 지불하는 주(länder)정부의 반대를 극복하고 통과되었다. 이러한 법률은 의회 내에서 여성의 참여가 증가하면서 가능했다. 그리고 1973년 이후부터 유치원의 수가 서독에서 급격히 증가하여 1994년에 이미 3세부터 6세 사이의 아동의 72 퍼센트가 유치원에 다니고 있었다(Ibid.).

1998년에 사민당이 다시 정권에 복귀했을 때 가족 정책은 우선 전통적인 독일 가족 모델을 지지했다(Clasen, 2005). 2001년에 슈뢰더 정부는 보육 서비스의 확대를 우선적으로 추진했고 맞벌이 부부에 대한 정책적 지원을 강화했다. 2001년에 육아 휴직제도가 개정되어 24개월이 아닌 12개월 동안 좀 더 높은 수준의 혜택을 받을 수 있게 하였다. 이러한 정책은 부모가 파트타임 일자리에 일할 수 있게 하는 권리로 보완이 되었다. 2002년에는 하르츠 개혁의 맥락을 이어가 새로운 연방 펀드가 주정부로 하여금 양육 서비스를 확대할 수 있도록 만들었으며 이번에는 0세부터 3세 아동을 대상으로 했다(Aust and Bönker, 2004). 이때부터 가족 정책은 인구 구조의 변화와 연관지어 추진되었다. 정부는 지속가능한 가족정책을 지지하면서 인구고령화와 인구감소에 대비하기 시작했다. 맞벌이 가구를 대상으로한 가족정책으로의 목표의 전환은 CDU-SPD 연합정권이 2005년에 들어서면서 추진되었다. 2007년에 육아 휴직 시스템은 북유럽 시스템과 유사하게 탈바꿈하였다. 부모들은 67 퍼센트의 임금 대체율을 바탕으로 최장 14개월까지 육아휴직의 기회를 제공받았다. 부모 중 한 사람이 12개월을 사용하고 다른 한 사람(주로 아빠)가 남은 2 달을 사용했다(Leitner, 2008). 그리고 연방정부는 주정부에 상당한 수준의 기금을 제공했다.

독일 가족정책은 기독교 민주주의의 영향을 강하게 받은 복지국가의 전형적인 모델이라고 할 수 있다. 그러나 북유럽 국가들보다 30년이나 뒤에 여성의 노동시장 참여를 촉진하는 방향으로 가족정책의 목표를 수정했다. 1980년대까지만 하더라도 독일의 가족정책은 외벌이 가족에게 초점을 맞추었지만 2인 부양자 모델로의 변화는 다른 대륙유럽국가들보다 근본적으로 진행되었다. 이러한 변화를 단순히 선거에서 승리하기 위한 목적에만 국한시키는 정치적인 접근만으로는 설명하기 힘들다. 그 이유는 가족정책을 사민당(SPD)이 먼저 추진을 했고 기민당(CDU)이 사민당의 정책을 계승하여 가족정책의 개혁을 계속 진행했기 때문이다. 다시 말해, 제도의 변화가 점진적이지만 중대하게 이루어졌다고 해석할 수 있다.

사실 독일에서 근로연계복지 혹은 재상품화에 대한 정책적 지향이 강해진 이유 중 하나는 조세개혁의 어려움과 밀접한 관련이 있다. 독일은 1990년에 이루어진 통일 이후 동독 지역에서 급격하게 높아진 실업 문제를 해결하기 위해 증세의 필요성이 끊임없이 제기되었다. 그러나 조세개혁 과정에서 제도적인 거부점(veto points)의 반대에 직면함에 따라 원활한 개혁이 이루어지지 못했다.

독일의 공공재정의 총 세입은 연방정부, 주정부 등의 세입을 모두 합할 경우 2010년을 기준으로 1조 496억 유로 정도다(전광희, 2012). 독일 정부의 과세 수입은 조세, 보험료, 수수료, 자산 매각을 통한 이익금 등을 통해 확보된다. 공적 사회보험의 보험료 수입이 3천 928억 유로, 경제 활동에 대한 수입이 194억 유로 등 공공재정에 있어 조세수입이 가장 큰 비중을 차지한다. <그림 7-12>와 같이 1980년과 2010년의 조세항목별로 GDP 대비 퍼센트의 변화를 살펴보면 총 조세규모인 국민부담률은 36.1 퍼센트에서 35 퍼센트로 약 1.1 퍼센트 정도 감소했다. 개인에 대한 소득세와 기업에 대한 소득세 역시 모두 감소했다. 반면에 사회보장기금과 소비세는 증가했다. 마지막으로 재산세는 소폭 감소했다.

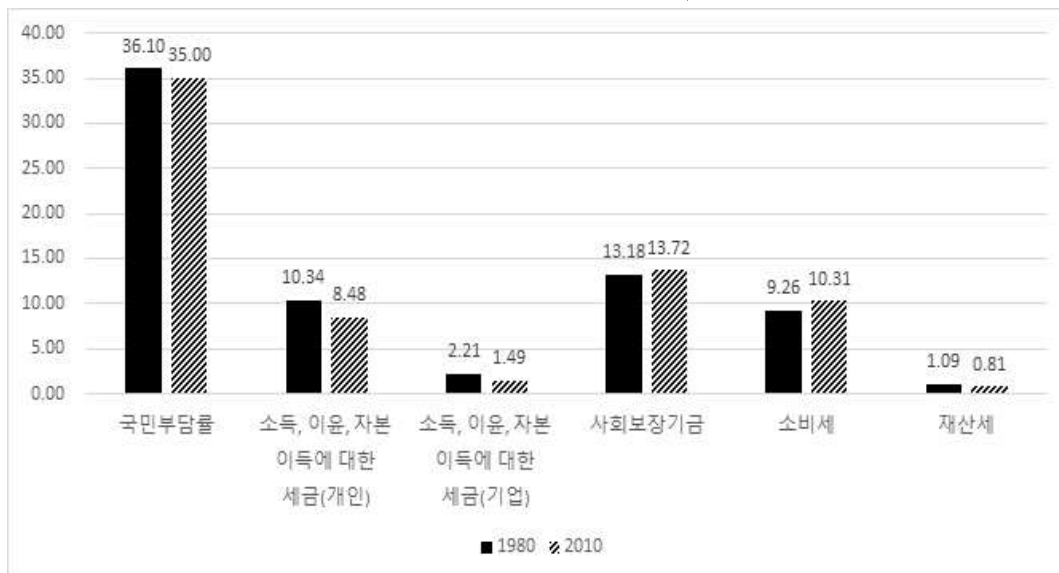
1990년대 이후부터 실업자에게 제공되는 비임금 노동 지출과 구조적 실업이 급격하게 늘어나자 전체 복지재정의 구조에서 조세로 징수하는 비율을 증가시키자는 공적인 논의가 등장했다. 이에 따라 실업과 관련된 혜택의 축소와 세금을 기반으로 한 사회지출이 늘어났음에도 불구하고 사회보장기여금을 지불하는 노동자와 사용자에 대한 부담의 완화는 힘들었다. 그 이유는 경제적 상황이 계속 좋지 않았으며 사회보험 시스템에 대한 추가적인 비용을 부과함으로써 전체 재정의 안정성을 높이는 방식이 증세보다 더 수월했기 때문이다(Manow, 2010). 세금 지불자(tax payer) 대신에 사회보장기금 지불자에게 더 부담을 지우려는 경향은 비스마르크 국가들의 특별징수주의(parafiscalism) 경향과 관련이 있다(Ibid.). 사회보장기금의 자동적 조정은 정치적으로 매력적이다. 그 이유는 징수를 하는 과정에서 덜 가시적이기 때문이다.

그러나 경제부(ministry of economics) 산하 과학위원회(scientific

council)에 따르면 2005년을 기준으로 세금기반이 아닌 사회보장기금을 통해 과도하게 청구된 금액이 약 650억 유로에 이른다고 추정했다(SVR, 2005). 예컨대, 연금보험에 지출되는 공적이전 지출이 2003년을 기준으로 540억 유로지만 사회보장기금에 과도하게 청구된 금액이 200억 유로 가량이 된다. 이렇게 과도하게 징수된 사회보장기금에 대해 당장의 위험에 대한 보장을 위협하지 않는 수준에서 2005년을 기준으로 약 7 퍼센트 정도의 부담을 경감시켜 줄 수 있다고 위원회는 예측했다(Ibid., 378). 만약 사회보장기금의 부담률을 줄이게 된다면 추가적인 일자리 창출이 가능하며, 특히 저임금 부분의 일자리가 상당한 수준으로 늘어날 수 있다. 따라서 사회보장기금에 부담하게 청구되는 재정 부담을 조세를 통해 징수하게 된다면 약 백 만 명의 실업자를 노동시장을 재진입 시킬 수 있다(Manow, 2010: 296).

이러한 가시적인 일자리 창출의 효과에도 불구하고 독일에서 사회보장기금의 징세비율을 축소하고 다른 조세항목의 비율을 늘리는 일은 쉽지 않다. 증세를 위해서는 상원과 하원의 동의가 필요하다. 증세는 정치적으로 정치적인 지지를 하락시킬 수 있는 위험이 강하기 때문에 정치적인 반대에 부딪힐 가능성이 높다. 따라서 정부는 소비세와 같이 증세 과정

<그림 7-12> 독일의 조세 항목별 변화(1985-2010, GDP 대비 %)



에서 상원과 하원의 동의가 필요한 조세 항목보다는 동의 없이 자동적인 재조정이 가능한 사회보장기금에 의존하게 된다. 현재까지도 이러한 경향성은 계속되고 있으며, 높은 사회보장기여금의 부담률은 일자리 창출의 걸림돌로 작용하고 있다.

5) 변화의 원인: 정당-노조-사용자 단체 간 연합구조의 변화

조정시장경제(Coordinated Market Economy)의 대표모델로서 독일 복지모델은 사용자가 관대한 복지국가를 원한다고 여겨졌다. 비스마르크 복지 모델은 핵심 산업 노동자들을 대상으로 소득에 기반 한 사회보호 제공을 목표로 하며 강한 고용 보호가 추가적으로 보장되었다. 사회 변화에 대응하기 위해 수직적 재분배보다는 수평적 재분배에 초점을 맞추었으며, 이에 따라 시민권에 기반 한 복지 혜택 제공보다는 다른 집단을 포섭하는 방식으로 정책의 초점을 맞추었다. 소득에 기반 한 사회보호는 고숙련 노동력을 바탕으로 한 생산 시스템과 조정시장경제를 유지시키는 기능적인 장치로서 간주되었다(Fleckenstein and Lee, 2016). 이를 통해 고용주와 노동자가 특정한 기술, 특히 산업에 특화된 기술에 투자할 수 있는 동기를 제공했으며 계급을 아우르는 지지를 받았다. 사용자 단체와 노조 간의 사회적 파트너십은 보수주의 복지레짐의 핵심적인 특징으로 간주되었다. 1966-67년 사이에 2차 세계대전 이후 최초로 경제 위기를 경험하게 되자 1969년에 제정된 고용 촉진 법률(Employment Promotion Act)를 통해 고용 촉진 시스템이 현대화되었다. 이를 통해 스웨덴 복지모델과 유사하게 적극적노동시장정책에 대한 투자를 통해 인적 자본을 개발함으로써 완전고용을 달성하고자 했다. 직업훈련과 재훈련을 통한 기술 수준의 향상은 실업에 대한 일종의 예방적인 접근으로 간주되었다(Ibid., 160). 고용 촉진 법률은 사용자 단체로부터 전폭적인 지지를 받았으며 의회에서 만장일치로 통과되었다.

그러나 인적 자본에 대한 투자는 오래가지 않았다. 1970년대 발생한

경제 위기와 탈산업화의 가속화로 인해 실업률이 갈수록 증가했고 정책 입안자들은 새로운 도전에 직면했다. 늘어나는 실업률에 대한 초기 대응은 조기퇴직이었다. 이로 인해 초래되는 재정압박으로 인해 구직자나 노동자들의 기술 수준 향상을 위한 정책에 대한 투자가 삭감되었다. 결과적으로 탈산업화로 인한 제조업에서의 일자리 감소와 실업률 해소를 위한 조기퇴직은 사회복지지출 규모의 지속적인 증가를 초래했다. 한 가지 중요한 사실은 대기업과 제조업 노조의 연합은 조기 퇴직으로 대표되는 ‘고용 없는 복지(welfare-without-work)’를 지지했다는 점이다. 1990년의 통일 이후 정치적 지형은 변화했으며, 동독 지역의 대규모 실업사태를 유발했다. 초기 대응은 이전과 동일하게 조기퇴직을 유도하였지만 재정적으로 더 이상 뒷받침할 수 없는 수준에 이르자 근로연계복지(workfare)에 대해 강조하기 시작했으며 조기퇴직의 혜택을 축소하기 시작했다. 사용자단체의 전략도 변화하기 시작했는데 1990년대 중반부터 사용자단체는 전통적인 독일식 복지모델에 대해 비판하기 시작했다. 정부 내부에서 친시장적인 정책의 지향을 선호하는 자유주의자들로부터의 지지를 바탕으로 사용자 단체는 포괄적인 복지 삭감과 신자유주의 정책의 확대를 요구하기 시작했다(Schmidt, 2000). 1990년대 중반부터 사용자 단체는 실업 혜택과 고용 촉진에 대해 회의적인 입장을 취했고 이러한 혜택이 결국 복지에 대한 의존을 심화시키며 적극적노동시장정책은 노동시장으로의 진입을 용이하게 만드는 기술수준의 향상에 실패했다고 주장했다(BDA, 1994). 이들은 실업혜택 관대성의 축소를 요구했다. 궁극적으로 실업혜택의 상한선을 평균 임금의 60 퍼센트까지 축소하기를 제안했으며 실업 보호를 통해 혜택을 받아야 하는 숙련 노동자들에게 최대한 많은 혜택이 돌아갈 수 있다고 주장했다. 또한 실업혜택과 사회부조혜택을 통합함으로써 비용절감과 함께 취업유도를 강화할 수 있다고 제안했다(Fleckenstein and Lee, 2016). 고용 촉진과 관련해서는 장기실업자와 청년 실업자들을 대상으로 즉각적인 노동시장으로의 편입을 강조하며 기술 훈련 정책의 축소 대신 임금 보조를 제안했다.⁴¹⁾ 결과적으로 사용자

41) 사용자단체는 직접적인 일자리 창출은 비용이 많이 들고 효과적이지 않다고 간주했다(Sheelee, 2000).

단체의 변화된 정책적 선호는 노조와 사용자단체 간의 긴밀했던 연합구조를 약화시켰다.

1990년대 이후 세계화 담론이 확산되면서 독일 사용자단체는 비임금 노동비용의 축소가 독일기업의 경쟁력 신장에 결정적으로 기여할 것이라고 주장했다. 이러한 인식의 변화는 정치권에서도 나타났으며 사민당 역시 노동계급의 입장에서 노동개혁을 반대하다 1990년대 이후 독일 기업의 경쟁력 확보와 관련된 신자유주의 담론이 확산되자 사용자들의 요구를 수용하기 시작했다. 1994년부터 1998년 사이 콜(Kohl) 정권에서 ‘일자리를 위한 연합(alliance for jobs)’이라는 정부-노조-사용자 단체 간의 대타협을 추진했지만 사용자단체가 이러한 연합에서 물러나면서 실업 보호를 둘러싼 독일 특유의 계급 연합 관계는 와해되기 시작했다. 결국 복지제도에 대한 기존의 접근 방식의 변화가 일어나게 되었다. 1998년에 출범한 적-녹 연합정권(red-green alliance)에서도 노동개혁을 추진했지만 정부, 기업, 노조 간의 합의가 제대로 도출되지 못했으며 정부는 문제를 해결하기 위한 리더십을 효과적으로 발휘하지 못했다. 결국 적-녹 연합정권에서의 노동개혁의 취업률의 상승에만 초점이 맞춰졌으며 인적자본에 대한 투자는 제대로 이루어지지 않았다.

2002년에 취업 관련 통계 조작 문제가 발생하자 노동개혁은 새로운 국면으로 전개되었다. 슈뢰더 총리는 하르츠 위원회라 불리는 조직을 만들어서 새로운 내용의 노동개혁을 추진했다(Ibid., 165). 하르츠 개혁의 주요 내용은 기존의 실업관련 혜택의 축소, 근로연계복지(workfare), 실업 혜택과 사회부조 혜택의 통합 등이다. 또한 비정규직 일자리에 대한 고용 보호의 탈규제화와 비표준적 고용의 증대는 노동 시장 정책의 중대한 변화를 의미했다(Eichhorst and Marx, 2012). 하르츠 개혁 추진과정에서 취업 관련 통계 조작으로 인해 노조의 요구가 제대로 반영되지 않았다. 위원회의 15명 구성원 중 노조 출신은 2명이었으며 사용자 단체 출신은 8명이었다. 이러한 새로운 정치적 환경은 이전까지 쉽게 추진하기 어려웠던 근로연계복지를 추진할 수 있게 만들었다.

결론적으로 시장친화적인 노동시장 개혁을 위한 사용자 단체의 노력과

세계화로 인한 독일 기업의 경쟁력 확보와 관련된 담론은 독일의 복지시스템에 중대한 영향을 미쳤으며 권력 자원이 사용자에게로 점차적으로 이동하고 있다(Fleckenstein and Lee, 2016). 갈수록 정당간의 정책적 지향의 거리가 줄어들고 있고 사용자 단체의 선호가 중요해지면서 노동시장 정책결정과정에서 노조는 점진적으로 주변화되었다. 따라서 조합주의적 정책결정 모델의 붕괴는 노조를 고립시킨 반면 정치 영역에서 사용자 단체의 선호는 갈수록 중요해지고 있다.

독일 통일 이후 장기실업의 문제가 심화되고 있으며 탈산업화로 인해 특정 기술을 요구하는 직업의 수가 감소하고 고속런 일반 기술을 가진 여성의 노동시장 참여가 증가하고 있는 상황에서 특정 기술을 요구하는 노동자들을 대상으로 하는 포괄적이고 관대한 실업보험 혜택과 가족 내 여성에게 의존하고 있는 돌봄과 양육의 기능으로 대표되는 독일 복지제도의 정책적 지향은 도전을 받게 되었다(Fleckenstein et al., 2011). 특히 독일 통일 이후 동독의 경제가 붕괴하면서 실업률이 급증했으며 1990년대 중반에 동독 지역의 실업률은 20 퍼센트에 육박했다. 사회보험 혜택은 자동적으로 서독지역에서 동독지역으로 이전되었으며 예컨대, 통일 이후 20년 이상 지난 2014년에 서독 지역의 연금 시스템의 수익 중 160억 유로 이상이 동독 지역의 연금 시스템의 손실 보전을 위해 투입되었다(Seeleib-Kaiser, 2016). 일반 조세에 대한 의존도를 높이는 방식으로의 조세 구조 개혁이 일어나지 않으면 높은 실업률은 사회보장기여금에 대한 의존도가 갈수록 심화될 것이다. 이에 따라 실업보험과 연금혜택의 축소가 불가피해지고 있다.

그러나 조세개혁이 원활하게 진행되지 않고 사회보장기여금에 대한 의존도가 여전히 높은 상황에서 사용자단체는 독일 기업의 경쟁력 하락을 우려하기 시작했다. 다시 말해, 사회보장기여금의 지속적인 증가는 노동비용 상승으로 인해 사용자와 정치인들이 세계 시장에서 경쟁력 하락을 우려하게 만들었으며 이와 관련된 정치적 담론이 1993년부터 2000년대 초반까지 이어졌다(Ibid.). 경쟁력 강화를 위해 사회보장기여금을 안정화하고 사회보호에 대한 개인의 책임성을 강화하며 시장에 대한 의존도를

높여야 한다는 사용자 단체의 요구는 독일의 주요 정당들에 의해 수용되었다. 이러한 국가 경쟁력 강화와 관련된 정치적 담론의 확대는 1990년대 후반과 2000년대 초반에 진행된 노동시장과 연금관련 개혁에 영향을 미쳤다. 또한 고용친화적인 가족 정책의 확대에도 핵심적인 원인으로 작용했다(Bleses and Seeleib-Kaiser, 2004; Fleckenstein and Seeleib-Kaiser, 2011). 가족 정책의 확대를 정당화하는 핵심적인 주장은 가족 정책이 출산률의 확대에 기여하며 국가경제와 사회보장시스템의 안정성에도 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 점이다. 이러한 주장과 더불어 사용자단체는 숙련 노동자가 부족해지고 있는 상황에서 여성의 경력단절 문제를 해결해야 한다고 주장했다(FAZ, 2005). 실제로 고숙련 일반 기술 직종에 고용된 여성의 수는 1992년에 38 퍼센트에서 2007년에 45퍼센트까지 상승했다. 새로운 사회적 위험에 대응해 여성을 보호하기 위해 설계된 정책의 발전은 여성 고숙련 일반 기술을 보유한 여성 노동자들의 노동시장 잔류를 희망하는 사용자단체의 이해관계에 부합하였다(Taylor-Gooby, 2004). 따라서 사용자단체연합(BDA)은 2013년에 논의된 1세 이상의 아동들을 대상으로 하는 보육 정책의 확대를 지지했다(Seeleib-Kasier, 2010).

3. 영국 사례연구

1) 변화 이전의 복지모델의 특징

영국은 산업혁명 이전만 하더라도 구빈법(The Poor Law)을 통해 극빈층이 최소한의 생활수준을 유지할 수 있도록 최저임금을 제공하였고, 구빈원(Poor house)을 통해 원외구호를 엄격하게 제한하는 대신에 노동교화를 장려하는 빈민발생 억제정책을 중점적으로 추진했다(최영준, 2012). 그러나 영국에서 복지국가의 기틀이 마련된 시기는 2차 세계대전

이후부터라고 할 수 있다. 대부분의 국민을 직접적 혹은 간접적으로 전쟁에 동원하는 과정에서 전력의 일부분으로서 국민들의 건강과 복지에 대한 관심이 늘어났으며, 국민들 사이에서도 전쟁의 동원에 대한 반대급부로서 복지에 대한 요구와 평등주의적인 심리가 증대되었다(송규범, 1983). 이러한 사회적 분위기에 부응하여 케인즈와 베버리지(Beveridge)의 결합으로 대표되는 복지시스템의 기본 골격이 2차 세계대전 중에 마련되었다. 1942년에 베버리지 보고서(Beveridge Report: 정식 명칭은 사회보험 및 그 관련 사업)가 전국민을 대상으로 한 보편적인 보험체계를 의회에 건의되었고 1944년에는 케인즈의 완전고용에 대한 백서를 바탕으로 하여 완전고용의 유지가 천명되었다(김영순, 1996). 또한 보편적인 무상 초등·중등 교육의 보장을 주장하는 버틀러(Butler)의 교육법 역시 같은 해에 통과가 되었다(Lowe, 1993). 마지막으로 1945년부터 1948년에 걸쳐 국민보건서비스(National Health Service, NHS)가 입법화되면서 영국의 복지시스템의 기본적인 틀이 마련되었다.

이러한 세계대전 이후 복지제도가 공고화될 수 있었던 배경에는 1950년대와 60년대에 안정적인 경제성장이 가능했기 때문이다. 특히 전쟁 이후 재건기에 전쟁으로 인해 상당한 수준의 생산력 파괴를 경험한 독일, 일본, 프랑스 등의 경제 강대국들이 세계시장에서 일시적으로 후퇴하면서 반사이익을 얻었다(김영순, 1996: 82). 이를 통해 실업률은 2 퍼센트 선에서 유지되었으며 장기호황 때문에 전후 20여 년 동안 지속되었다.

영국 복지시스템의 특징은 우선 소수의 저소득층을 대상으로 한 잔여주의 혹은 선별주의(Titmus, 1974)가 아니라 전국민을 대상으로 하는 보편주의 원칙에 기반을 두고 있다는 점이다. 재원조달에서 사회보장기여금이 아닌 일반조세의 비중이 높아 모든 국민들에게 무상으로 제공되는 NHS, 무상으로 제공되는 초등·중등교육이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 다시 말해, 사회적 시민권(citizenship)으로 복지혜택은 전국민을 대상으로 적용되었다. 반면에 질병, 퇴직, 산업재해, 실업 등으로 인해 발생하는 소득 상실의 위험이라는 사회적 위험과 관련된 혜택을 포괄적으로 제공했지만 사회보장프로그램의 급여수준은 낮은 수준이었다(김영순,

1996). 이는 영국 복지국가 발전에서 또다른 핵심 이념과 밀접한 관련이 있다. 바로 시장의 작동원리에 대한 최소한의 개입을 원칙으로 한다는 것이다. 이러한 원리는 베버리지(Beveridge)가 2차 세계대전 이후 포괄적인 복지 국가의 건설을 위한 제안을 할 때도 적용이 되었다. 사회적인 개입은 시장교환과정에서 생계를 유지할 수 없는 집단들에게만 국한 되어 이루어졌으며 두 가지 방식으로 전후 제도적 구조에 영향을 주었다. 첫째, 개입은 노령, 실업, 질병으로 인해 노동시장에 참여할 수 없는 집단에게만 적용되었다. 따라서 노동시장 참여자 중 극히 일부만을 대상으로 한다. 고용과 해고뿐만 아니라 임금 결정은 대부분 시장에 맡겨졌다. 둘째, 베버리지의 이상은 기초적인 생계를 유지하는데 필요한 균등 비율(flat-rate) 혜택으로 제공된다. 비록 베버리지는 사회보장기여금의 제도적 형태를 선택했지만 독일과 프랑스와 같은 국가들과는 다른 방식이었다. 최근에는 노동시장정책과 관련하여 사회보험에 기반 한 혜택과 사회부조를 통한 혜택의 일원화가 추진되고 있다(Bonoli, 2013).

이렇게 낮은 수준의 사회적 급여는 사회보장급여가 시장소득을 얼마나 대체할 수 있는 지를 나타내는 <표 7-2>에서 보다 명확하게 드러난다. 퇴직연금의 경우 남성노동자의 평균총소득의 30~35% 대에 머무르며 질병/실업급여 역시 1951년에는 25.7%였다가 1975년에는 31.6%로 소폭 상승했지만 여전히 낮은 수준이다. 가족수당 역시 1951년에는 27.8%였지만 1975년에는 11%에 불과했다. 이러한 낮은 수준의 사회적 급여는 노인가구와 저임금가구가 지속적으로 빈곤의 문제를 겪었을 수밖에 없음을 의

<표 7-2> 영국의 주요 사회보장 프로그램의 급여수준(남성노동자의 평균소득 대비 %)

	1951	1960	1970	1975
퇴직연금	30.4	30.7	31.6	35.4
질병/실업급여	25.7	30.7	35.1	31.6
국민부조(단기)	30.4	29.9	30.8	28.7
아동수당 ^a	27.8	19.0	14.2	11.0

a: 11세 이하의 세 자녀를 둔 가구에 지급되는 현금급여 + 소득세 감면액

출처: 김영순(1996: 89)

미한다. 또한 낮은 질병/실업급여는 탈상품화 수준이 낮음을 의미하며 결국에는 노동자가 자신이 필요하다고 느낄 때 수월하게 노동시장으로부터 벗어나기 어려웠을 것이라고 유추해볼 수 있다. 결과적으로 소득보장 제도의 근간을 이루는 국민보험이 충분한 수준의 소득보장을 제공하지 못하는 상황에서 노동 상층계급과 중간계급은 시장에서 사회적 위험에 대비한 각종 보험혜택을 구매했으며 노동 하층계급은 자산조사에 기반을 둔 낮은 소득보장 수준의 국민부조에 의존하는 혜택의 이중화가 진행되었다.

2차 세계대전 이후 여러 종류의 개혁을 통해 보편주의적 복지의 기틀을 마련했던 영국에서 복지제도가 충분히 발전하지 못한 원인에 대해 경제정책의 부재, 노동계급의 정치적인 무능성, 그리고 조직화된 집단 간의 협상을 가로 막는 정당시스템을 꼽을 수 있다(김영순, 1996; Martin and Swank, 2012). 우선 경제정책의 부재와 관련하여 복지국가는 불평등과 사회적 위험의 결과를 완화하거나 해소시키는 기제이지 근본적인 ‘원인’을 해결하는 기제는 아니기 때문에 지속적인 경제성장이 뒷받침되어야만 복지국가도 유지될 수 있다. 그러나 영국에서는 금융자본의 전통적인 헤게모니와 세계경제에서 뒤쳐진 산업구조를 어쩔 수 없이 주어진 조건으로 받아들이면서, 완전고용을 위해 팽창적인 재정정책을 이용하고 인플레이션이 심화되면 이를 억제하기 위해 임금과 복지지출을 축소하는 전형적인 ‘스톱-고(stop-go) 정책’에만 치중하였다. 이로 인해 복지정책의 생산적인 원동력을 방해함으로써 복지국가의 발전과 확대를 지연시켰다(Mishra, 1986; Jessop, 1991). 영국의 복지제도가 충분하게 발전하지 못한 또 다른 이유는 노동조합과 노동당으로 대표되는 노동자계급의 취약한 정치적 능력이었다. 자본주의 시장경제에서 노동자계급이 자신들의 권익을 신장시키기 위해서는 조직화가 잘 이루어지고 정치적 영향력을 키워서 사용자 단체에 대한 대자적 계급으로 성장해야 하며 중간계급에게 인센티브를 제공하여 개혁과정에서 이들을 끌어들이 수 있어야 한다. 그러나 영국의 노동자계급은 조직화에는 성공했지만 중간계급을 제대로 포섭하지 못했다고 평가받는다. 영국에서 1892년에 10.6 퍼센트에 불과했

던 노조 조직률은 1970년에 48.5 퍼센트까지 상승했다. 그러나 영국의 노조는 산업 전반에 걸쳐 노동자계급의 이해관계를 대변하는 전국적인 조직이 아니었다. 오히려 작업장수준에서 비공식적인 ‘관습과 관행(custom and practice)’을 통해 단기적이고 직접적인 경제적 이익을 추구했다(Hyman, 1985). 직인노조(craft)의 유서가 깊은 자율주의(voluntarism)의 전통의 결과였던 노조의 탈정치화는 노동계급의 보편적 이해관계를 대변하는 일체의 정치적 활동이나 이념적 원칙을 조합원의 실용적 이해관계에 대한 하위 단계의 개념으로 취급하게 만들었다(고세훈, 1992). 하지만 그 결과노동자 계급의 전체의 이해관계와 장기적인 측면에서의 노동자계급의 권익을 보장해 줄 수 있는 정치적 영향력이 상실되었다. 앞서 제시된 사례연구 대상 국가들인 스웨덴과 독일에서는 노조의 강력한 집중화와 조직화를 통해 정치적 영향력을 발휘하면서 자신들이 원하는 복지제도나 노동시장정책을 관철시켰다면 영국의 노조는 항상 국가라는 전국적 정치제도의 외부에 머무르게 했다(Gamble, 1990).

노조의 취약성과 함께 영국 노동당의 취약성도 문제가 되었다. 영국 노동당은 보수당의 정치적 라이벌로서 1945년 이후 양당시스템의 중요한 축으로 자리 잡았다. 그러나 영국 노동당은 스웨덴의 사민당(SAP)과는 달리 사회주의적 이념과 더불어 진보적인 개혁을 확대해 갈 만한 추진력과 전략을 가지고 있지 못했다. 사회주의적 이념을 추구하는 노동계급 정당의 가장 중요한 과제는 노동계급을 정치적으로 동원함으로써 사용자계급에 대자적 계급으로 성장시키는 것이며, 이를 통해서 진보적 개혁이 가능하다(Esping-Andersen, 1985). 그러나 노동당은 전통적으로 탈정치적 성향이 강한 노동계급을 그대로 방치하고 단지 선거에서 승리하기 위한 지지기반으로만 인식했다(김영순, 1996). 따라서 노동당은 노동계급을 위한 사회적 혜택을 확대하기 위해 필요한 노동계급의 동원과 중간계급의 지지확대에 실패함으로써 복지제도 발전의 핵심적인 행위자로서 역할을 수행하지 못했다.

노동계급의 취약한 정치적 영향력과 더불어 양당제(bipolar partisan) 정치시스템은 사용자단체의 조직화도 가로막았다. 양당제 체제에서는 초

당적인(cross-party) 차원에서 사회적 파트너들과 협상 혹은 조정을 할 인센티브가 부족하다. 사용자단체는 보수정당과 진보정당에 대한 선호에 따라 나뉘어졌으며 두 정당 모두 강하게 조직화된 사용자 단체를 조직화 할만한 유인책을 제시하지 않았다(Martin and Swank, 2012). 예컨대, 1920년대에 출범한 최초의 전국단위 사용자 단체인 영국 산업 연합(Federation of British Industries, FBI)은 전시 상황에서 상당한 수준의 산업적 협력을 목표로 출범했으며 기업들의 단일한 대표체로 자리매김하기를 원했다. 이를 통해 산업 발전을 추진하고 국제적인 경쟁력을 강화하며 사회 계급 관계를 재조정하기를 원했다. 그러나 결과적으로 FBI는 해외 무역에만 집중하도록 압력을 받았으며 노동과 사회정책은 전국 사용자단체 연맹(National Conference of Employer's Organizations, 나중에 영국 사용자 연합(British Employer Confederation)으로 발전함)이 사용자단체의 대표로 관여하였다. 그 이유는 정당들이 자신들을 지지하는 사용자단체의 목소리에만 귀를 기울였기 때문이다(Ibid., 70).

2)변화의 국면 1: 구사회정책의 재조정 및 기존 혜택의 축소

1970년대 후반부터 영국은 실업률과 정부 부채와 관련된 경제적 문제에 직면하게 되었다. 우선 1970년대 후반부터 경제침체에 시달렸으며 이에 따라 1980년대 초반에 실업률이 급격하게 상승했다. 1979년부터 1980년대 중반까지 실업혜택에 대한 새로운 수요가 약 세 배 증가했다. 또한 1970년대와 1980년대에 탈산업화가 진행되었고, 남성 노동자의 취업률을 하락시켰다. 사회보험지출이 늘어나고 조세수입이 감소하면서 정부의 공공지출을 줄여야 한다는 요구가 늘어났다(Levell et al., 2009). 이러한 상황은 당시의 지배적인 케인즈주의(Keynesism)의 수요관리 경제정책의 종말을 불러일으켰다. 1979년에 대처(Thatcher)가 수상으로 선출되기 전까지 노동당 정부는 거시 경제정책의 전통적인 정책 수단을 포기하고 긴축정책을 수용했다(Hall, 1993). 노동시장 정책과 관련해서는 핵심적인

정책 결정이 자유주의 이데올로기를 바탕으로 한 보수주의 정권에 의해 추진되었다. 대처의 신자유주의적 접근은 공공부문의 규모 축소와 민영화를 지지했다. 복지국가에 과도하게 관료적이며 경제적 동기를 약화시킨다고 간주되었다(Timmins, 2001). 또한 소득세의 축소와 민영화에 대한 지지도 이러한 맥락에서 해석될 수 있다. 노동시장 정책과 관련해서는 우선, 실업혜택은 다양한 방식으로 축소되었다. 가장 중요한 변화는 소득과 연관된 혜택을 1981년에 없앴 것이다(Clasen, 2005). 이러한 변화는 사회보장 기여에서 자산조사(means-test)를 근간으로 한 실업혜택의 변화를 의미한다. 이에 따라 1983년에 자산조사 혜택을 받는 실업자의 수는 170만명까지 늘어났으며(McGregor, 1985) 반면에 기여를 바탕으로 한 혜택은 감소했다. 실업 혜택은 비가시적인 변화를 통해 계속해서 축소되었다. 엠킨슨과 미켈라이트(Atkinson and Michlewright, 1991)에 따르면 1980년대에 약 17 건의 실업 혜택에 관련된 변화가 보수당 정부에 의해 추진되었다. 그 중에 두 건만이 실업자들에게 혜택을 제공하는 변화였다. 또한 클렉(Clegg, 2005)에 따르면 보수당 정부는 근로 인센티브에 대한 강조를 정책적 목표로 하였다. 청년 실업과 관련된 기술훈련, 고용보조 프로그램들이 만들어졌고 1981년부터 1983년 사이에 확대되었다. 1986년까지 영국은 GDP의 0.8 퍼센트를 적극적노동시장정책에 투자했는데, 독일이나 프랑스와 비슷한 수준이었다. 1986년에 ‘재출발(Restart)’이라는 명칭으로 새로운 정책이 추진되었다. 이 정책은 실업상태로 6개월이 지난 사람은 의무적으로 인터뷰를 진행하며 13주 이후에는 실업 혜택을 받기 위해서는 구직 보조 프로그램에 참여해야 했다. 그리고 저임금 때문에 직업 소개를 거절할 수 없었다(Ibid.).

한편 기여 조건이 엄격해지면서 실업보험은 쇠퇴했다. 1980년대 초반에 절반 이상의 실업자는 기여를 바탕으로 한 권리의 자격으로 실업 혜택을 받고 있었다. 하지만 1980년대 후반에는 4분의 1로 그 수가 줄어들었다. 1980년대부터 혜택의 통합화가 진행되었다. 이제 보험에 기반한 지원보다는 자산 조사에 기반한 지원이 실업혜택의 지배적인 유형이 되었다. 또한 1980년대 초반에는 실업으로 인한 수혜조건과 다른 조건으로

인한 수혜 조건 사이의 기준이 명확하게 구분되었다. 이로 인해 일부 집단으로 실업혜택의 기회를 박탈당했다. 이제 실업혜택은 권리가 아니라 구직활동이나 기술훈련 프로그램을 반드시 참여해야 하는 등의 기여가 전제되어야 했다. 1981년에는 실업자 중에서 60세가 넘는 인구는 구직프로그램에 등록하는 것을 단념하고 노동시장에서 이탈(대부분 은퇴를 통해)함으로써 낮은 실업 혜택대신에 연금혜택을 받았다. 1980년대 중반에는 18세 미만의 인구에 대해서 실업혜택의 대상으로 인정하지 않았으며 1980년대 중반에는 모든 학생들에게 적용되었다(Clasen, 2011). 이러한 정책은 노동공급을 줄이려는 시도였으며, 많은 유럽 국가들이 당시에 추구했던 전략이다.

그러나 조기퇴직을 통해 연금혜택을 제공하는 전략은 영국에서 제한된 범위에서만 가능했다. 균등 비율의 낮은 국가 연금은 기여 기반의 연금혜택을 합산하더라도 여전히 혜택의 수준이 낮기 때문에 조기 퇴직의 인센티브가 낮았다. 일부 근로자들은 직업완화정책(JSR)을 사용했다. 1977년에 도입되었으며 실업률이 높은 지역의 노동자들은 1년 일찍 은퇴하는 것을 금지하였는데, 자격 조건과 적용률이 1980년대 초반에 완화되었다(Casey and Wood, 1994). 그러나 여전히 혜택이 제한적이기 때문에 1980년대 중반에 60세부터 64세 사이의 남성 노동자 중 조기 은퇴를 한 비율은 5 퍼센트에 불과했다(Ebbhingham, 2006). 직업 연금은 공적 연금의 대안이 될 수 있다. 하지만 이러한 대안은 소득 수준이 높고 고용안정성이 높은 노동자에게만 도움이 되었다. 전반적으로 이러한 공적연금과 직업연금은 조기퇴직을 유도하는 데 도움이 되지 않았고 장기 실업은 1980년대에 높은 수준을 유지했다. 그 대신에 많은 실업자들이 상대적으로 관대한 장애 관련 혜택을 받았다(Longsdale, 1993).

1980년대 초반의 실업 문제에 대한 또 다른 대응은 공공 고용 프로그램에서 기술숙련의 도입과 확장이다. 전통적으로 영국은 기술훈련을 사용자에게 맡겼으며 적극적노동시장정책에 대해 소극적인 태도를 보여 왔다. 그러나 1980년대 실업률을 조정하더라도 다른 유럽 국가들과 비슷한 수준으로 기술훈련과 적극적노동시장정책에 대한 지출을 늘렸다(Clasen,

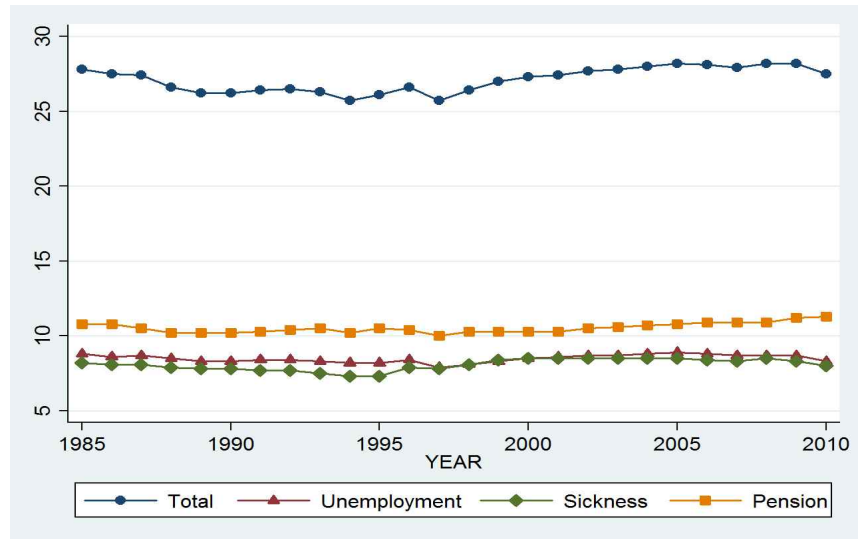
2005). 그러나 1990년대 초반에 보수당 정부는 ALMP의 규모를 축소했으며 특히 기술훈련에 대한 지출을 상당 부분 줄였다. 여기서 주목할 점은 기술훈련과 다른 적극적노동시장정책 프로그램과 혜택 제공 간의 통합이 낮았다는 것이다. 사실, 실업혜택 담당 부서와 공공 고용 서비스 담당부서는 지리적으로 분리되었으며 행정적으로 독립적이었다(Clasen, 2011).

1990년대 초반에 실업혜택 수혜기준이 강화되었으며 실업자들에게 대한 근로의 요구가 강해졌다. 1996년에 좀 더 근본적인 변화가 일어났다. 실업혜택, 고정 비율의 사회보장 기여금, 소득 지원, 사회보조 혜택이 새로운 구직자 수당(Job Seekers Allowance, JSA)로 통합되었다. 이는 구직자 계약의 요구와 장기실업자로 하여금 구직과 직무 경험을 제공하는 ‘Project Work’와 관련이 있다(Clasen, 2005). 이러한 정책들은 부분적으로 국가 지원에 대한 의존성이라 불리는 인센티브 문제를 해결하기 위한 도구였다. 실업자를 활성화시키려는 노력과 함께 보수당은 근로 연계 혜택을 도입했으며 가족 크레딧(credit)도 도입했다. 1986년에 도입되어 이 새로운 현금 혜택은 일주일에 최소한 24시간 근무하는 부양 아동이 있는 가족에게 제공되며 1992년에는 16시간으로 기준이 축소되었다(Glennerster, 1995).

1990년대 초반에 노동당의 핵심 정책의 목표는 자산조사에 기반을 둔 사회 지출의 확대였다. 이는 자존감을 떨어뜨리고 근로 동기를 약화시킨다고 평가받았다(Field, 2002). 그러나 노동당 정부가 출범하면서 사회정책과 노동시장정책에서 자신들의 정책적 지향을 수정했다(Clasen, 2009). 토니 블레어 총리의 노동당 정부는 공공지출을 늘리는데 너무 열을 올리지 않았으며 사용자에게 부담을 지우려고 하지도 않았다. 명백한 목표는 가장 낮은 수준의 노동시장 규제를 유지하는 것이었다. 이는 영국으로 하여금 세계시장에서 경쟁력을 유지시켜주는 원동력이라고 여겨졌다(Wood, 2001).

결과적으로 노동시장에 대한 탈규제화의 추진은 소득불평등 문제를 심화시켰으며 근로 동기를 향상시키고 사회보장지출을 축소하기 위해 실업

<그림 7-13> 영국의 구사회정책의 변화(1985~2010)



출처: Comparative Welfare Entitlement Dataset 2(Scruggs et al., 2014)

관련 혜택을 재조정했다. 혜택의 축소와 노동시장정책의 궁극적인 목적인 궁극적으로 실업자로 하여금 구직에 대한 노력을 강화하기 위한 것이었다. 이 과정에서 자산조사 기반과 기여 기반의 실업혜택 간의 경계는 사라졌다. 다시 말해, 실업혜택은 노동시장정책과의 연결고리가 약화되었으며 빈곤의 완화라는 측면에서 실업 보조를 제공했다(Clasen, 2005).

연금개혁과 관련해서는 분배적 재조정(distributive recalibration)이라는 측면에서 2000년에 자산 조사를 기반으로 한 최소 임금 보장 제도를 도입했다. 2004년에 블레어 정부는 직업 연금과 관련해 사용자가 지급불능 상태에 빠지거나 연금 펀드가 자금부족을 겪는 경우 연금 수급자들을 보호하기 위해 연금 보호 기금(pension protection fund)을 설립했다(Hemerijck, 2013). 2006년에는 신노동당정부가 은퇴연령을 2044년까지 68세로 올리기로 결정했으며 기초 국가 연금을 수급하기 위해 의무적으로 근무해야하는 기간을 축소했으며 양육 기간에 대한 보상으로 주당 크레딧(weekly credit)을 도입하였다. 2008년 연금개혁에서는 노동자가 직종 연금에서 탈퇴할 수 있도록 했으며 직종 연금을 제공하지 않는 직장 에서 근무하는 노동자들을 위해 비영리 트러스트인 국가고용저축트러스트(National Employment Savings Trust)를 만들었다(Bridgen and

Meyer, 2011). 게다가 민연 연금은 직종연금의 혜택을 누리지 못하는 집단들에게 보장되도록 규제가 되었다(Schulze and Morgan, 2007).

3) 변화의 국면 2: 사회투자전략으로의 재편

1997년에 출범한 블레어의 신노동당정부는 이전 보수당정부의 시장지향적인 노동정책과 복지정책과는 성격이 다른 제도개혁을 추진했다. 흔히 ‘제 3의 길(Third way)’이라 불리는 새로운 정책적 지향은 소득불평등의 심화와 이에 따른 사회적 배제 문제가 영국에서 당시에 심각한 사회문제로 부상하고 있었기 때문이다. 이러한 맥락에서 신노동당은 1997년 선거 당시부터 사회적 배제에 대한 이슈를 핵심적인 정책의 아젠다로 제시했으며 ‘제 3의 길’과도 밀접한 관련이 있다. 1997년 12월에 신노동당 정부는 사회적 배제 부서(Social Exclusion Unit)를 만들었다. 블레어 총리는 “사회적 배제 문제의 해결은 10 년을 바라보는 장기적인 프로젝트며 직업이 없고, 점포가 없으며, 은행 계좌를 갖지 못하는 사람들을 위한 정책을 실행해야 한다. 이를 통해 이들을 다시 경제 시스템 내부로 참여시키며 일반 사람들이 당연하게 생각하는 경제적인 기회를 잡을 수 있도록 해야 한다”라고 주장하며 사회적 배제의 문제를 담론화 했다(Blair, 1999). 사회적 배제에 대한 관심은 정책의 초점을 부유층과 나머지 인구 사이의 소득 불평등 문제에만 초점을 맞추는 기존의 논리에서 벗어나게 했다. 제 3의 길의 핵심적인 전제는 사회적이고 경제적인 활동에 참여하는 시민의 능력이 소득 불평등보다 사회적 정의를 측정하는 데 적절하다는 데 있다(Davies, 2005). 그러나 단순히 소득 불평등의 문제를 해결하기 위해 수동적인 정책을 통한 사회적 지출을 늘리고자 주장한다면 노동 시장에 대한 정부의 개입을 꺼리는 일반적인 인식의 경향과는 대립되기 때문에 정책 추진 과정에서 반대에 부딪힐 수 있다. 따라서 좀 더 세밀한 정책적인 접근이 필요했다.

이러한 맥락에서 사회적 배제를 해결하기 위한 사회 정책의 추구는 무

조건적인 사회적 권리에서 탈피하여 자격 요건을 강조하는 활성화의 핵심 아이디어를 정당화했다(Dwyer, 2004). 이러한 활성화 정책 모델은 실업 혜택 자격을 얻기 위해 근로와 연계된 조건을 부과했으며 이러한 경향은 다른 유럽 국가들이나 미국에서도 유사하게 추진되었다. 활성화를 추구하면서 사회적 배제를 해결하기 위해 추진된 정책들은 1999년의 연금 개혁, 2002년의 ‘잡센터 플러스(Job Centre Plus)’ 설치, 청년층과 실업자들을 대상으로 한 다양한 뉴딜 정책들이다(Dwyer, 2004). 이러한 측면에서 사회적 배제 담론을 통한 신노동당의 활성화 정책 추구는 사회적 포섭에 대한 사회윤리적인 정당성이 높아져 가고 있는 상황에서 높은 지지를 받을 수 있었다(Levitas, 2005).

‘제 3의 길(Third way)’ 정책의 주요 내용은 최저 임금 상승과 소득보장을 통한 빈곤과 사회적 배제문제의 해결, 조세 개혁, 새로운 특정집단 대상 프로그램(targeted program)의 도입, 아동 빈곤의 척결 등이다. 보수당 정부와 비슷한 입장에서 신노동당은 노동시장에 대한 규제 부담을 덜어주는 대신에 근로복지연계(workfare)와는 다른 성격의 정책을 추진했다(Hemerick, 2013). 우선 자활(enabling)의 측면을 강조하여 복지 혜택이 유급 노동(paid employment)에 근거하여 제공되도록 했다(Clasen, 2005). 블레어 정부는 ‘모든 사람에게 기회(Opportunity for all)’라는 구호를 통해 고용기회를 제공함으로써 빈곤, 차별, 사회적 배제의 문제를 해결하려고 했다.⁴²⁾ 이념적으로 제 3의 길은 인위적인 국가의 개입을 통한 소득 재분배가 아니라 모든 사람에게 기회의 평등을 보장하는 게 사회적 불이익을 해소하는 데 효과적이라고 주장했다. 또한 권리와 의무에 대한 인식을 재조정함으로써 혜택의 조건을 강화하고 실업자들이 적극적으로 기술훈련이나 구직활동에 참여하게 하고 저임금 일자리에 취직한 사람들에게 더욱 관대한 취업과 관련된 혜택(in-work benefits)을

42) 블레어 정부는 시민과 국가 사이의 ‘새로운 계약(new contract)’이 필요하다고 강조했다. 다시 말해, 정부는 유급 노동시장에 진입할 수 있는 기회를 제공해야 할 의무가 있지만 복지 혜택의 수혜자는 좀 더 능동적(proactive)이어야 하며 기술훈련, 교육, 근로의 제안을 받아들일 의무가 있다는 것이다(Clasen, 2005: 82).

제공하였다(Schmidt, 2002). 실업자에게 관대한 사회안전망을 제공하는 대신에 신노동당은 국가의 역할을 실업자들이 노동시장으로 재진입하는 것을 돕는 것이라고 인식했다.

부분적으로 신노동당의 개혁은 북유럽국가들의 전통적인 적극적노동시장정책에 의해 영향을 받았다(Hemerijck, 2013). 1997년부터 블레어 정부는 ‘뉴딜(New Deal)’이라 불리는 일련의 개혁정책을 추진했다. 정책의 주된 타깃은 비활동 인구였다(Clegg, 2010). 유급 노동, 기술훈련, 의무적인 구직활동 등은 청년층, 한부모 가족의 엄마, 장애수당이나 유병수당을 받는 사람들을 대상으로 공적 혜택을 계속 받기보다는 취직을 통해 소득을 갖도록 유도했다(Clasen, 2005). 구체적으로 뉴딜 프로그램은 서로 다른 집단을 대상으로 하는 여섯 가지의 프로그램이 추진되었다 우선 모든 뉴딜 프로그램은 “관문 기간(Gateway Period)”이 포함되었는데, 이 기간 동안에는 실업자를 대상으로 강도 높은 직업 탐색의 보조가 제공된다. 두 번째로 관문 기간 이후에도 뉴딜 프로그램 참여자가 실업 상태에 머물러 있다면 고용보조, 자영업, 자원봉사, 12개월간의 무료 교육 중 활성화 옵션을 선택할 수 있게 했다. 2003년에는 여섯 개의 뉴딜 프로그램이 ‘잡센터 플러스(Jobcentre Plus)’라는 단일 서비스로 통합되었다(Huo, 2009). 이러한 통합은 이전에 개별적으로 제공되던 복지와 고용 서비스의 통합을 의미했으며 이러한 과정은 뉴딜 프로그램의 단일화에 상당한 수준으로 기여했다. 모든 프로그램들은 수혜자 개개인의 요구에 부응하는 복지 시스템을 강조했다. 이러한 개인적인 요구의 부응은 ‘개별 행위 계획(Individual Action Plans)’이라 불렸다. 이 계획을 통해 개인 맞춤의 상담이 제공되어 자활(enabling)을 도울 뿐만 아니라 감시의 기능도 담당했다(Dingeldey and Linke-Sonderegger, 2004).

신노동당정부는 적극적노동시장정책을 활성화가 가장 어렵지 않은 집단인 청년층부터 추진했다. 정부는 청년 집단에게 공적 자원을 투입했을 뿐만 아니라 프로그램 참여에 대한 의무 조건도 강화되었다. 따라서 ‘청년층을 대상으로 한 뉴딜(New Deal for Young People, NDYP)’이 여섯 가지의 뉴딜 프로그램 중 가장 먼저 추진되었다. 두 번째로 추진된 프로

그럼은 ‘장기실업자를 위한 뉴딜(New Deal for Long Term Unemployed, NDLTU)’로서 고용주에게 장기실업자를 채용할 경우 6 개월간의 고용 보조금을 제공했다. 이러한 보조금은 잠재적인 임금 비용을 감소시켰으며 좀 더 많은 취직의 기회를 유도했다(Wood, 2001). 활성화 정책을 통한 성과를 최대한 빠르게 달성하기 위해 정부는 복지 재원을 앞의 두 프로그램에 집중했다. 따라서 여섯 가지의 뉴딜 프로그램 중에서 NDYP와 NDLTU에만 참여 과정에서 의무조건이 부여되었다(Huo, 2009). 이와 더불어 인적 자본과 직업의 질을 강조하면서 기술훈련과 공적 구직 서비스에 대한 투자를 집중했다. 나머지 4가지 뉴딜 프로그램은 ‘50세 이상의 실업자를 위한 뉴딜(New Deal for the Unemployed Aged 50 and Above, ND50+)’, ‘한부모를 위한 뉴딜(New Deal for Lone Parents, NDP)’, ‘장애인을 위한 뉴딜(New Deal for Disabled People, NDDP)’, 마지막으로 ‘배우자를 위한 뉴딜(New Deal for Partners)’이며 이들 프로그램의 점진적인 도입은 뉴딜 프로그램의 정책적 지향이 실업자뿐만 아니라 경제적으로 비활동(inactive) 상태에 있는 집단까지 포함한다는 사실을 의미했다(Ibid., 143).

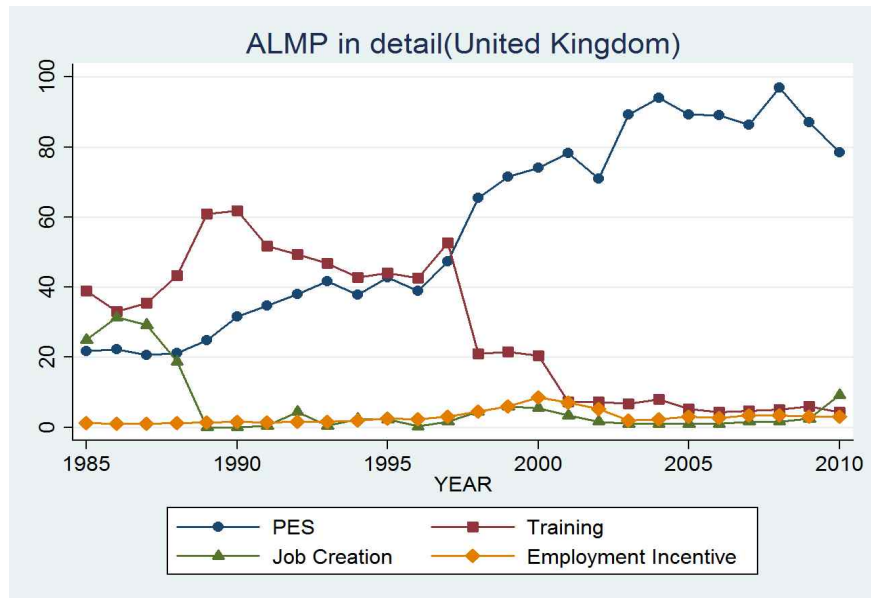
이를 위해 좀 더 효율적인 직업 센터의 운영, 개인 맞춤형 구직 서비스, 핵심 기술 훈련 등을 제공했다. 이러한 뉴딜 프로그램 외에도 신노동당 정부는 고용에 있어 장애 요인을 없애고 고용 확률을 높이기 위한 보완적인 정책을 추진했다. 1999년에 국가 최저 임금이 도입되었고, 연령집단 별로 차등적으로 제공되었으며 지속적으로 상승했다(Weishaupt, 2011). 그리고 실업, 사회적 보조, 장애와 관련된 혜택들이 서로 다른 행정조직을 통해 관리되는 과정에서의 비효율을 해결하고 좀 더 효과적인 활성화정책을 추진하기 위해 노동인구를 대상으로 한 통합적인 혜택 제공을 목표로 시스템을 개편했다(Clasen and Clegg, 2011). 이에 따라 고용 서비스와 혜택 행정(Benefit Administration) 부서 간의 행정적 분리를 제공하였으며 2002년에 영국의 공적 구직 서비스(Public Employment Service)와 ‘잡센터 플러스(JobCentre Plus)’가 통합된 혜택을 제공하고 개인에게 특화된 구직 활동과 취업 알선 서비스를 제공하게 되었다

(Hemerick, 2013).

신노동당 정부가 추진한 ‘제 3의 길’ 혹은 사회투자전략은 두 가지 주요한 특징으로 요약할 수 있다(Clasen and Clegg, 2011). 우선 취업이 가능한 혜택의 수혜자를 늘리게 되면 일자리에 대한 경쟁이 증가하여 1990년대 중반까지 고용률이 상승할 것이라고 예측했다. 따라서 의무적인 기술훈련이나 관련된 정책의 도입은 장기실업자의 고용가능성을 높이고 실질적인 노동인력의 공급을 늘리고자 했다(Layard, 2000). 따라서 단기적인 직업 탐색 보조, 기술 훈련 혹은 근무 경험과 관련된 정책은 고용률을 높임으로써 여기에 투자한 비용을 충분히 상쇄할 수 있다고 예측되었다. 여기서 주목해야 할 점은 신노동당 정부가 적극적노동시장정책을 강조했지만 실질적인 지출이 늘어나지는 않았는데, 대신에 프로그램의 비중이 바뀌었다. <그림 7-14>와 같이 고용 보조나 기술훈련보다는 공적 구직 서비스(public employment service)와 행정과 관련된 지출의 비중이 꾸준히 늘어났다. 둘째, 1993년 이후 청년실업자의 수는 감소했지만 25세 미만 집단의 실업 위험은 실질적으로 늘어났으며 이들의 실업기간도 늘어났다. 이는 신노동당정부가 의무적인 구직(job-search) 프로그램을 도입하고 청년층 실업자에 대한 고용 프로그램을 추진한 직접적인 이유다(Stafford, 2003).

한편 사회투자전략의 일환으로써 신노동당정부는 가족정책의 재조정을 추진했다. 영국은 다른 유럽 국가들에 비해 돌봄의 문제를 국가 혹은 사회가 책임져야 하는 게 아니라 가족이 전적으로 책임을 져야 한다는 인식이 강하게 존재했다. 다시 말해 남성부양자모델이 대륙유럽국가들 수준으로 강하게 배태되어 있었기 때문에 가족관련 정책이 거의 발달하지 않았다. 이런 맥락에서 보육서비스와 보육시설이 거의 발달하지 않았으며 보육시설이 있더라도 민간에 의해 운영되었기 때문에 서비스의 질이나 비용이 문제가 되었다(송다영, 2009). 따라서 어린 자녀를 직접 양육하기 어려운 경우에도 민간 보육시설보다는 가족, 이웃, 친구와 같은 비공식 네트워크에 의존하는 비중이 높았다. 다른 유럽 국가들에 비해 가족에 대한 공공지출의 수준이 낮으며 보육서비스의 질적 수준도 낮은 편

<그림 7-14> 영국의 적극적노동시장정책



출처: OECD statistics

이다. 자녀에 대한 가족 내 양육 전통이 강하여 여성의 노동시장 참여를 높이기 위한 정책적 목표보다는 가족 내에서 어린 자녀를 돌보는 일에 대한 보상으로 가족수당이나 아동 양육에 대한 소득공제에 정책적 초점을 맞추었으나, 상대적 수준은 낮은 편이다(김수정, 2002).

그러나 2인 부양자 가족과 한부모 가정의 비율이 증가하면서 보육과 돌봄에 대한 요구가 급증하기 시작했다. 1990년대만 하더라도 영국의 출산휴가 소득대체율은 45 퍼센트에 불과했으며 이용률 자체는 18 퍼센트에 불과했다(Gornick et al., 1997). 뿐만 아니라 남성들에게는 법정 출산휴가가 보장되지 않았다. 육아휴직 역시 제한적인 수준에 머물러 1~3년 가량의 육아휴직 이후 직장으로 복귀를 보장하는 프랑스, 벨기에, 스웨덴 등과 달리 유급 육아휴직제도가 도입되지 않았으며 1999년 이후 제한적으로 도입되었다(송다영, 2009).

1997년 선거에서 승리한 노동당은 영국 가족정책의 노선에 획기적인 변화를 가져왔다. 기존의 사회보험이나 수당, 소득공제와 같은 방식을 통해 이루어져 왔던 소득분배 방식을 벗어나 교육과 재훈련을 통해 취직을 유도함으로써 기회를 재분배하는 활성화(activation) 정책을 강화했다. 블

레이 정부는 가족정책의 미흡함을 인정하고 복지국가 개혁에 있어 최우선 과제로 삼았다. 노동당 정부는 3세와 4세 아동을 대상으로 무상 조기교육을 제공하고 저소득 가정에게 조세 시스템을 통해 육아 비용을 지원하며 보육 인프라 확대를 위한 창업 보조금을 확대하는 내용을 담은 국가보육전략(National Childcare Strategy)를 발표하고 어린 자녀가 있는 여성의 고용 증대와 아동빈곤문제의 해결을 주요 목표로 추진했다(Fleckenstein and Lee, 2014). 세금 감면의 인센티브를 통한 고용주의 육아 바우처 발급의 확대를 통해 저소득 가족뿐만 아니라 다른 가족집단에게도 혜택을 확대했다. 육아 휴직과 관련해서는 신노동당 정부는 모성 휴가의 관대성과 기간을 비약적으로 확대했지만 균등 비율을 바탕으로 제공되는 혜택에 대해서는 개선이 이루어지지 않았다. 또한 무상 육아휴가를 도입하여 2주간 균등 비율의 혜택을 제공하며 가족과 관련된 긴급한 상황에 휴가를 쓸 수 있는 권리를 보장했다. 마지막으로 유급 육아휴직을 남성에게 이전할 수 있게 허용했지만 노동당정부 기간 내에 실제로 적용되지는 않았다(Ibid., 611). 또한 저소득 가정을 대상으로 “일을 하면 보답을 주자(make work pay)”는 슬로건과 관련하여 세금 혜택을 제공하기 위해 상당한 수준의 자원을 동원했다. 세금 혜택을 위해 지출된 비용은 신노동당 정부의 집권 기간 내에 세 배가 되었다(Campbell, 2008).

신노동당정부는 가족정책의 도입을 통해 여성의 경제활동 참여를 궁극적인 목표로 삼았다. 특히 저소득 가정의 취업률을 높이려 했다. 이는 전통적인 남성 부양자 모델로부터 변화를 의미했다(Lewis, 2009). 그러나 노동당이 역사적으로 남성 제조업 노동자의 이익을 우선시하고 여성의 이익에 대해서는 관심이 적었다는 사실에 비추어 볼 때 신노동당 정부가 추진한 여성정책의 확대는 쉽게 납득할 수 없다(Short, 1996). 그러나 여성의 의회 진출의 확대가 노동시장정책의 확대를 가져왔다. 실제로 1997년 선거에서 101명의 노동당 여성 의원이 하원에 입성했다. 또한 내각 중 여성 장관이 여섯 명을 차지함으로써 가족 정책의 확대에 결정적인 역할을 담당했다(Childs, 2004). 그러나 신노동당 정권 중에 한부모 가족에 대한 혜택이 축소되었으며 여성의 내각 참여가 선거공약과는 달리 첫

번째 임기가 아닌 이후에 임시적으로 이루어졌다는 측면에서 여성의 의회진출과 내각 참여가 가족정책의 확대에 결정적인 영향을 미쳤다고 해석하기는 어렵다(Fleckenstein and Lee, 2014).

3) 변화의 국면 3: 근로연계복지의 강화

신노동당정부가 추진했던 뉴딜 프로그램은 2010년에 보수-자민당 연합정권이 들어서면서 성격이 바뀌었다. 보수-자민당 연합정권은 적극적노동시장정책에 대한 의존을 계속 유지했지만 정책의 구조는 변하였다(Griggs et al., 2014). 선거 유세 기간 동안 보수-자민당 연합정권은 “근로를 통한 혜택(work pays)”를 강조했을 뿐만 아니라 “개인은 취업상태에 있을 때보다 더 나은 혜택을 받는 상태는 없다(people cannot be better off on benefit than in work)”고 주장했다. 다시 말해, “결과에 기반한 혜택의 지불(payment-by-results)” 시스템을 통한 근로 프로그램(Work Program)을 확장시켰다(Grayling, 2010). 뉴딜 프로그램과는 달리 근로 프로그램은 실업률을 낮추기 위해 추진되었다.

비록 보수-자민당 연합정권의 근로연관복지(welfare-to-work) 정책이 신노동당 정부의 개혁의 방향을 상당부분 계승하였지만 재정적 긴축과 실업자에 대한 혜택을 축소해야 한다는 사회적 공감대가 확산되면서 프로그램 참여에 대한 조건성을 강화했다. 구체적으로는 근로연령층을 대상으로 한 혜택은 주당 500 파운드(약 72만원)를 넘지 않았으며 주거 관련 혜택이 축소되었다. 자녀가 5세 혹은 6세인 한부모 가족의 가장은 구직활동에 참여해야 했다. 실업자들을 ‘의무 근로 활동(Mandatory Work Activity)’이라 불리는 프로그램에 의무적으로 참여하게 함으로써 미국식의 근로연계복지로의 경향성이 강화되고 있다(Griggs et al., 2014).

적극적노동시장정책에 대한 기업의 인식도 근로연계복지로의 강화를 촉진했다. 기술훈련과 기술향상(up-skilling)을 위해 기업들이 진정성을 갖고 노력을 하는 덴마크와 같은 국가들과 달리 영국의 기업들은 적극적 노동시장정책과 관련하여 근로동기의 문제를 지닌 개인들이 받지 말아야

할 혜택을 받고 있다고 강하게 비판했다. 이러한 프로그램들이 실업자의 소수만을 포함하기 때문에 기업들은 정부가 뉴딜 프로그램을 통해 기술 수준을 향상시키겠다는 약속을 믿지 않았다. 기업의 전략을 조정할 수 있는 사회적파트너들 간의 대표회의가 존재하지 않는다면 무임 승차의 문제는 반드시 등장하게 된다. 따라서 기업들은 활성화정책을 통해 인적 값싼 노동력을 고용하는 데 이용한다. 다시 말해, 상호간의 감시와 의사소통을 위한 조합주의적인 메커니즘이 없다면 서로의 기술을 가로채려는 동기가 강하고 기술훈련에 대한 열망이 부족하다(Huo, 2009).

가족정책 역시 여성의 노동시장참여와 밀접한 관련이 있다. 앞서 사례 분석에서 언급한 독일과는 달리 영국에서는 상당한 수의 일자리가 저숙련 일반 기술을 요구하며, 여성들이 이러한 일자리에 많이 참여하기 때문에 저임금 노동자를 대상으로 한 가족정책의 확대가 추진되었다. 이러한 관점에서 많은 영국 기업들 육아 휴직을 확대하는 정책에 대해 유보적인 입장을 보인 것은 이해가 된다(Fleckenstein and Seeleib-Kaiser, 2011).

4) 변화의 원인: 낮은 수준의 노조와 사용자단체의 조직화

앞서 변화이전의 복지모델에서 언급했듯이 2차 세계대전 이후 복지시스템이 확대되는 과정에서 노조와 사용자단체의 조직화 수준은 낮았기 때문에 이들의 정치적 영향력도 상대적으로 미약했다.⁴³⁾ 특히 1970년대

43) 이로 인해 인적자본에 대한 사회 투자가 제한되는 자유주의 레짐의 복지시스템이 발전하게 되었다. 은행과의 장기간에 걸친 밀접한 관계를 통해 자금을 조달받는 독일과는 달리 영국의 기업들은 주식시장이나 단기 대출을 통해 자금을 확보했기 때문에 장기적인 투자를 통한 경제 성장이 어려웠다(Hall, 1986). 또한 노조와 사용자단체 간의 조정 혹은 협력의 역량이 부족했기 때문에 고속된 기술을 창출해내지 못했다. 자유주의적인 복지 시스템은 경제적 생산의 요구와 사회적 보호의 요구 간의 타협을 원활하게 이끌어내지 못했다. 따라서 실업에 대한 사회적 보호가 제한적이었으며 특정 기술의 투자로 인해 발생할 수 있

오일쇼크 이후 대처 정권 하에서 노조의 영향력은 더욱 축소되었다(Huo, 2009). 1984년에 제정된 노동조합 법률과 1993년에 제정된 노동조합 개혁과 고용 권리에 대한 법률(Trade Union Reform and Employment Rights Act)은 노조로 하여금 파업 일주일 전에 고지를 하도록 했으며 노조의 불법적인 노조투쟁 행위에 대한 경고와 명령을 허용했다. 이러한 변화는 중대한 결과를 초래했다. 우선 1979년부터 1994년 사이에 노조에 참여하는 인원이 1300만 명에서 800만 명으로 줄어들었다. 그리고 보수정권이 끝날 때까지 근로 시간, 해고, 임금 표준에 대한 규제가 존재하지 않았다(Millar, 2002).⁴⁴⁾ 1997년까지 축소된 노조의 영향력은 신노동당정부가 개혁을 추진하는 과정에서 임금 억제를 손쉽게 달성할 수 있게 했다. 또한 이미 노동시장 유연화가 상당한 수준으로 진행되었기 때문에 다른 유럽 국가들에 비해 노동시장 유연화와 관련된 사회적 갈등의 여지가 적었다.

그러나 신노동당정부가 1997년에 출범했을 때 대처정권부터 이어져온 보수당 정권의 억압적인 사회적 파트너와의 관계맺음을 철폐하려는 노력을 보였다. 정부는 가능한 많은 수준에서 노조와 사용자단체와 타협을 하려고 노력했다. “근로에서의 공정함(Fairness at Work)”이라는 제목의 백서에서 기업과 노동자 간의 상호 타협적인(cooperative) 파트너십을 강조했다(Martin and Swank, 2012). 1999년에 제정된 ‘고용 관계 법률(Employment Relations Act)’은 노조를 직접적으로 다시 인정했으며 기술 숙련 수준의 향상을 위해 필요한 공적 재원을 노조에게 제공하기도 했다. 그러나 블레어 정부는 사업장 관계에 대한 규제를 철폐하고 노조의 권리를 억제하는 이전 보수정권의 정책을 철폐하려는 노력을 하지 않았다. 또한 파업과 노조의 거버넌스(governance)에 대한 권리도 계속해서 제한했다. 비록 노조에 대한 지위를 다시 제도화하였지만 작업장 수

는 위험에 대한 안전장치가 부족했다. 대부분의 사회적 혜택은 시장을 통해 공급되었으며 공적인 혜택은 자산 조사를 통해 제공되었다.

44) 복지 혜택으로서 중앙 수준에서의 협상을 통한 사회적 임금 메커니즘의 부재는 경제적·사회적 안정성의 만성적인 약화를 초래했다(Hemerijck and Schludi, 2000).

준 혹은 기업 수준에 머물렀다. 노조는 단지 공급 측면에서 정부와 파트너십을 유지했다. 파트너십의 주된 목적은 생산성, 임금 억제, 그리고 노동시장 활성화였다(Huo, 2009: 300). 사용자단체와도 긴밀한 관계를 유지하기 위해 블레어 정부는 320개의 태스크 포스(task force)에 가능한 많은 경영자들을 선임함으로써 정책 결정과정에 적극적으로 참여시켰다.

이러한 적극적인 노력에도 불구하고 신노동당정부는 탈규제적인 산업관계(industrial relations) 시스템을 개혁하지 못했다. 노동조합 연합(Trade Union Congress, TUC)은 신노동당정부에 TUC, 영국산업연맹(CBI), 정부가 참여하는 공식적인 협의체 설립을 요구했다. 이는 그동안 임시방편적으로 진행되었던 협상과정의 제도화를 요구했다는 측면에서 의의가 있다. 그러나 블레어 정부는 이러한 제안을 거부했으며 궁극적으로는 삼자조합주의(tripartism)의 확립에 실패했다(Martin and Swank, 2012).

한편 사용자단체의 대표성의 부재는 신노동당 정부가 뉴딜 프로그램을 추진하는 과정에서 문제를 일으켰다. 영국산업연맹(CBI)은 내부적으로 분리되어 있었기 때문에 소기업 경영자들은 특히 블레어 정부의 계획에 대해 회의적이었다. 이들은 신노동당정부의 규제 환경의 확대에 반대했으며 신노동당 정권 하에서 역할이 주변화되어 있다고 생각했다(Ibid., 198). 또한 사용자단체의 대표성의 부재는 노사정 간의 협상과정에서 제약을 유발시켰다. CBI가 내부적인 갈등의 구조를 쉽게 해결하지 못했기 때문에 사용자단체의 대표로서 역할을 제대로 해내지 못했다. 사실 사 CBI가 내부의 갈등 문제를 제대로 해결하지 못했던 원인에는 영국의 정당 시스템과도 밀접한 관련이 있다. 다당제 시스템에서는 대체적으로 연합정권을 통해 정권을 창출하는데, 이러한 상황에서 정치적 영향력을 행사하기 위해서는 내부적 갈등의 해결이 무엇보다도 중요하다. 그러나 양당제 시스템에서는 만약 차기 정권이 이념적인 성향이 다른 현 정권의 정책을 폐기할 것이라는 예측이 가능하다면 사용자단체는 대표성을 높일 동기가 줄어들게 된다.

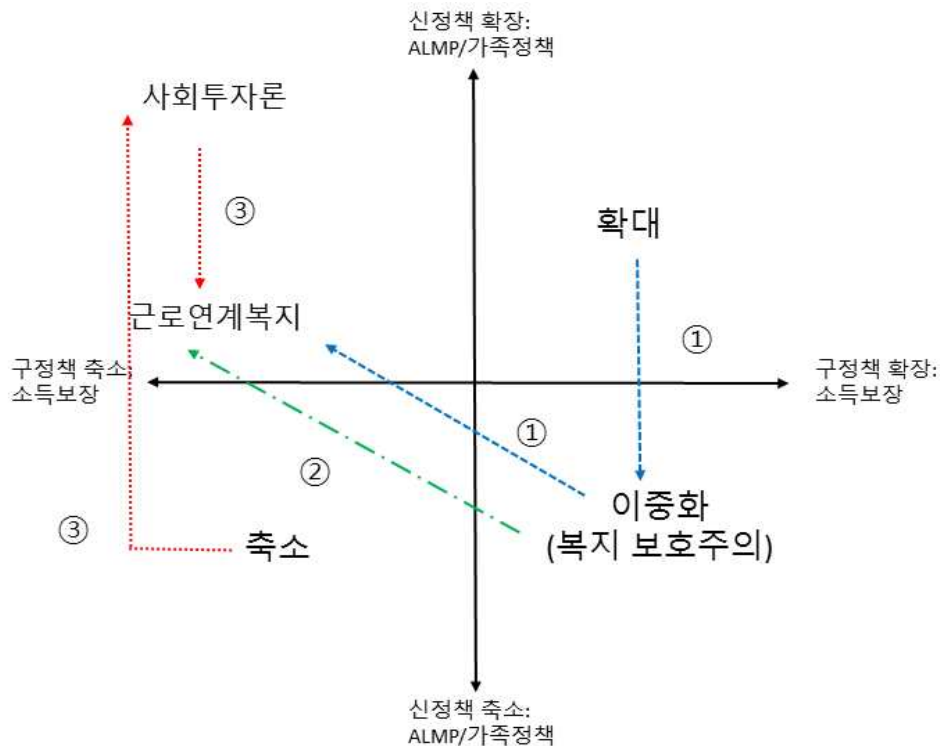
결론적으로 노조와 사용자단체의 대표성이 부족했으며 정부는 이들과

의 제도적 협상채널을 구축하지 못했기 때문에 블레어 정부가 의욕적으로 추진한 활성화 정책도 한계를 드러냈다. 단체 협상이나 노사정 간의 협상 채널이 구축되지 못했으며 기업들을 대표하는 사용자단체가 부재했기 때문에 블레어 정부는 저숙련 기술자들을 대상으로한 새로운 기술 훈련 프로그램을 조직적으로 실행하기 어려웠다. 결과적으로 기업들이 저숙련 노동자들의 인적자본 향상에 소극적으로 참여했으며 사적 영역에서 장기실업자들을 위한 일자리가 예상만큼 창출되지 못했다. 뉴딜 프로그램이 시행된 초창기에 창출된 540,000 개의 일자리 중 약 40,000 개만이 장기실업자를 위한 일자리였다(Martin and Swank, 2012: 189).

4. 소결

스웨덴, 독일, 영국에서 사회적 위험의 양상이 변화하면서 복지제도가 어떤 방식으로 변화하고 있는 지를 알아본 결과 <그림 7-15>에서와 같이 국가 별로 상이한 변화의 궤적을 그리며 변화하고 있다. 우선 스웨덴은 구사회정책과 신사회정책이 모두 확대하다 노동시장 내부자와 외부자에 대한 사회보호와 고용보호의 이중화가 진행되었으며 최근에는 탈상품화보다는 재상품화를 강조하는 근로연계복지를 강조하고 있다. 독일은 정규직 핵심산업 노동자들에 대한 높은 수준의 사회보호와 고용보호를 제공하던 조정시장경제 체제의 제도적 경로의존성을 유지하여 제도적 이중화가 진행되다가 최근에는 정규직 노동자의 규모가 줄어들면서 근로연계복지 모델로 변화하고 있다. 마지막으로 영국은 전통적으로 잔여주의 복지모델을 유지했으며 따라서 사회적 위험에 대한 대응을 시장에 의존했다. 따라서 1970년대 발생한 오일쇼크에 대해서도 기존의 사회적 혜택을 축소하는 방식으로 대응을 하다 사회적 불평등의 심화에 따른 사회적 배제의 문제가 심각해지자 사회투자전략이 신노동당정부에 의해 추진되었다. 그러나 2010년 이후 보수연합정권이 들어서면서 노동시장 참여를 우선시하는 근로연계복지가 다시 강조되었다. 국가 별로 이러한 변화의

<그림 7-15> 스웨덴, 독일, 영국의 복지제도 변화의 궤적



참고: ① 스웨덴(확대→이중화→근로연계복지) ② 독일(이중화→근로연계복지) ③ 영국(축소→사회투자론→근로연계복지)

양상과 원인을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

우선 스웨덴은 1980년대 중반 이전부터 이미 다른 복지국가들에 비해 폭넓은 사회복지 혜택을 제공하고 있었으며 이를 완전고용과 높은 수준의 조세부담을 통해 유지할 수 있었다. 그러나 1990년대 초반에 발생한 경제위기 이후 기존의 사회복지시스템으로는 변화하는 사회적 위험에 효과적으로 대응할 수 없다는 게 명백해지면서 다양한 제도변화가 나타났다. 우선 기존의 사회적 위험과 관련해서는 연금개혁을 통해 소득에 연관된 확정 혜택형 제도를 확정 기여형 방식으로 전환했다. 또한 개인 연금계좌를 추가로 허용함으로써 개인이 책임을 지는 연금제도를 추가했다. 실업보험과 질병보험은 모두 소득대체율과 적용률의 측면에서 축소가 되고 있으며 특히 실업보험의 경우 노동시장에 대한 참여 조건을 강화하여 장기실업으로 인해 발생하는 재정적 손실을 줄이고자 했다.

노동시장정책과 관련해서는 스웨덴은 적극적노동시장정책을 복지국가들 중에서 가장 처음으로 도입하여 인적자원의 계발과 고용시장에서의 이동성을 자유롭게 함으로써 완전고용이 가능하게 했었지만 1970년대 오일쇼크와 1990년대 초반에 발생한 경제위기 이후 ALMP의 본래의 기능인 기술의 재숙련보다는 공공부문 일자리로의 취업을 유도함으로써 일시적으로 실업률을 해결하는 창구의 역할을 담당했다. 그러나 일자의 창출이나 재숙련 교육에 소용되는 비용이 급격하게 늘어나게 되자 적극적 노동시장정책은 실업자들의 취업을 유도하는 방식으로 전환된다.

반면에 가족관련 정책은 1960년대 페미니스트 운동이 활발하게 진행되면서 여성의 경제활동 참여에 대한 요구가 높아짐에 따라 지속적으로 발전하고 있으며, 특히 출산율과 가족정책을 연결시켜 여성의 노동시장참여가 저출산으로 이어지지 않도록 하기 위해 젠더 중립적인 출산휴가를 보장하며 국가가 포괄적인 양육서비스를 담당하고 있다.

복지제도의 변화과정에서의 또 한 가지 주목할 점은 이중화의 심화다. 1974년에 제정된 고용보호법 이후 정규직에 대한 고용보호와 사회보호는 계속해서 유지되고 있는 반면 비정규직이나 시간제 일자리, 계약직 일자리에 종사하는 노동자들에 대한 고용보호 수준은 계속해서 약화되고 있으며 사회적 보호의 수준도 정규직에 비해 턱없이 부족한 실정이다. 다만 이러한 이중화 현상이 독일이나 프랑스와 같은 대륙유럽국가들의 양상과는 차이가 있다. 스웨덴의 경우 여성과 비숙련 노동자, 공공부문의 서비스업 노동자들은 1970년대부터 이미 높은 조직률의 노조에 가입되어 사회적 혜택을 누리고 있었고, 이들은 높은 수준의 고용보호를 유지하고 있다. 반면 배달, 소매, 청소용역과 같은 서비스업과 청년층의 경우 노동시장의 외부자로 간주되어 낮은 고용안정성과 낮은 사회보호를 받고 있는 상황이다.

이와 같은 스웨덴의 복지제도 변화의 원인으로는 복지제도를 둘러싼 사회적 행위자들의 연합과 갈등관계의 변화를 들 수 있다. 스웨덴에서 복지제도의 발전과정은 사민당(SAP)의 장기 집권 하에 진행되었으며 권력자원론을 주장하는 연구자들이 주장하는 강한 노조와 좌파 정당 간의

연합 관계의 대표적인 사례로 꼽히고 있다(Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1986). 또한 사용자단체 역시 적극적노동시장정책을 지지하면서 노조와 사용자 단체 간의 연합구조가 형성되었다(Swenson, 2003). 그러나 1990년대 초반에 스웨덴에서 발생한 경제위기 이후 실업률이 1.5 퍼센트에서 약 10 퍼센트로 급등하면서 재정의 압박이 심해지자 사민당은 이념적인 지향을 보수적인 성향으로 이동시켰으며 신자유주의 담론의 확산과 더불어 사용자단체의 요구에 좀 더 수용적으로 변했다(Fleckenstein and Lee, 2016). 1990년대 초반부터의 노동시장정책의 변화는 실업자와 노동시장 외부자에 대한 사회보호와 고용보호 수준의 하락을 고려해볼 때 스웨덴 내부의 사회적 결속력(solidarity)이 상당한 수준으로 하락하고 있다는 사실을 유추해볼 수 있다(Fleckenstein and Lee, 2016). 또한 실업혜택의 관대성이 하락하는 동시에 근로연계복지(workfare)에 대한 편향이 강해지고 있다. 이는 경제적 세계화와 산업구조의 재편과정에서 강화된 사용자단체의 지위와 상대적으로 내부적인 결속력도 약화되고 정치적인 영향력도 약화된 노조의 지위와도 밀접한 관련이 있다고 해석할 수 있다.

대륙유럽복지국가 모델의 전형적인 모습을 보여준 독일의 경우 사회적 보호가 소득과 연계된 기여 중심의 사회보험을 통해 제공되었으며, 남성 부양자에게 혜택을 집중적으로 제공함으로써 부양가족에게 까지 사회적 안전망이 제공될 수 있도록 하였다. 1970년대 오일쇼크가 일어나고, 이후 경제적 침체가 진행되면서 독일 정부는 조기퇴직을 통해 노동력을 줄임으로써 계속해서 증가하는 실업률을 떨어뜨리기 위해 노력했다. 다시 말해, 기존의 시스템을 계속해서 소진하는 방식으로 대응했다. 적극적노동시장정책은 직접적인 일자리의 창출보다는 기술훈련과 취업 알선 서비스에 집중되었다. 그러나 1990년대 초반에 통일이 되고 동독의 산업재조정 과정에서 수많은 실업자가 발생했으며, 탈산업화에 따라 제조업에서 서비스업으로 이행하지 못한 저숙련 노동자들의 실업문제가 대두되자 독일 정부는 하르츠 개혁이라는 노동시장 개혁을 추진했다. 이를 통해 미니잡(mini job)이라 불리는 비표준적 일자리가 급격하게 늘어났으며, 고

용보호와 사회보호의 수준이 매우 낮은 질이 나쁜 일자리의 비율이 급증했다. 이렇게 비정규직 노동자의 노동여건과 사회보호의 수준이 하락한 반면, 정규직 노동자들은 계속해서 특권적인 사회보장의 혜택을 누리고 있다. 다시 말해, 고용보호와 사회보호의 수준이 이원화되는 이중화가 진행되었다. 마지막으로 덴마크나 네덜란드와 같이 고용보호와 노동시장 유연화가 동시에 진행되는 유연안정화 혹은 활성화 모델과는 달리 독일에서는 활성화정책이 정규직 노동자의 고용과 사회보호를 유지하는 대가로 비정규직 노동자의 고용보호 수준이 낮아짐과 동시에 사회보호 역시 낮아졌다. 또한 실업자들에 대한 책임과 의무를 강조하는 근로연계복지로의 경향성이 강해지고 있다.

가족정책 역시 여성의 노동시장 참여에 대한 인식의 변화로 인해 1인 부양자 모델에서 맞벌이 가족을 지원하는 방향으로 가족정책의 목표가 재설정되었다(Bleses and Seeleib-Kaiser, 2004; Fleckenstein and Seeleib-Kaiser, 2011). 가족 정책의 확대를 정당화하는 핵심적인 주장은 가족 정책이 출산률의 확대에 기여하며 국가경제와 사회보장시스템의 안정성에도 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 점이다. 이러한 주장과 더불어 사용자단체는 숙련 노동자가 부족해지고 있는 상황에서 여성의 경력단절 문제를 해결해야 하며, 따라서 여성의 노동시장 참여를 촉진하는 가족정책의 확대에 대해 적극적인 지지를 보냈다.

독일의 복지제도 변화과정에서 노조, 사용자단체, 정당 간의 연합과 갈등의 관계가 중요한 영향을 미쳤다. 조정시장경제의 대표적인 모델로 평가받던 독일의 경우 기업 특화된 기술의 습득을 위해 오랜 기간의 훈련기간이 필요했기 때문에 노동자들에 대한 높은 수준의 고용보호와 사회보호의 제공을 보장했다. 이 과정에서 노조와 사용자단체는 밀접한 관계를 유지했다. 그러나 1990년대 이후 세계화 담론이 확산되면서 독일 사용자단체는 비임금 노동비용의 축소가 독일기업의 경쟁력 신장에 결정적으로 기여할 것이라고 주장했다. 이러한 인식의 변화는 정치권에서도 나타났다. 사민당 역시 노동계급의 입장에서 노동개혁을 반대하다 1990년대 이후 독일 기업의 경쟁력 확보와 관련된 신자유주의 담론이 확산되자

사용자들의 요구를 수용하기 시작했다. 이와 더불어 핵심 산업의 노동자와 나머지 노동자들 간의 이중화 문제가 심화되고 정규직 일자리가 줄어들면서 노조의 정치적 영향력이 약화되자 상대적으로 사용자단체의 영향력은 갈수록 커져가고 있다. 이러한 사회적 집단들 간의 역학관계의 변화는 최근 근로연계복지를 강화하는 방식으로 복지제도의 변화를 촉진시키고 있다.

마지막으로 영국은 2차 세계대전 이후에 복지시스템의 기틀이 마련되었다. 영국 복지시스템의 특징은 소수의 저소득층을 대상으로 한 잔여주의 혹은 선별주의(Titmus, 1974)가 아니라 전국민을 대상으로 하는 보편주의 원칙에 기반을 두고 있으며, 재원조달에서 사회보장기여금이 아닌 일반조세의 비중이 높아 의료보험제도인 NHS와 초등·중등교육이 무상으로 제공되었다. 반면 사회보장프로그램의 급여수준은 낮은 수준이었다(김영순, 1996). 이는 영국 복지국가 발전에서 또 다른 핵심 이념인 시장의 작동원리에 대한 최소한의 개입 원칙과 밀접한 관련이 있다. 따라서 노동시장 참여자 중 극히 일부만을 대상으로 한다. 고용과 해고뿐만 아니라 임금 결정은 대부분 시장에 맡겨졌다.

1970년대 후반부터 실업률과 정부 부채와 관련된 경제적 문제에 직면하게 되자 기존의 사회혜택을 축소하는 방식으로 우선 대응했다. 노동시장 정책과 관련해서는 우선, 실업혜택은 다양한 방식으로 축소되었다. 가장 중요한 변화는 소득과 연관된 혜택을 1981년에 없앴 것이다(Clasen, 2005). 이러한 변화는 사회보장 기여에서 자산조사(means-test)를 근간으로 한 실업혜택의 변화를 의미한다. 1990년대 들어 실업혜택 수혜기준이 강화되었으며 실업자들에게 대한 근로의 요구가 강해졌다. 혜택의 축소와 노동시장정책의 궁극적인 목적인 궁극적으로 실업자로 하여금 구직에 대한 노력을 강화하기 위한 것이었다.

그러나 소득불평등이 심화되고 사회적 배제의 문제가 공론화되면서 1997년에 정권을 잡은 신노동당정부는 ‘제 3의 길(Third way)’이라 불리는 활성화 정책 혹은 사회투자전략을 실행했다. 핵심적인 내용은 최저임금 상승과 소득보장을 통한 빈곤과 사회적 배제문제의 해결 등이다.

자활(enabling)의 측면을 강조하여 복지 혜택이 유급 노동(paid employment)에 근거하여 제공되도록 했다(Clasen, 2005). 한편 사회투자 전략의 일환으로써 신노동당정부는 가족정책의 재조정을 추진했다. 노동당 정부는 국가보육전략(National Childcare Strategy)를 발표하고 어린 자녀가 있는 여성의 고용 증대와 아동빈곤문제의 해결을 주요 목표로 추진했다(Fleckenstein and Lee, 2014).

신노동당정부가 추진했던 뉴딜 프로그램은 2010년에 보수-자민당 연합정권이 들어서면서 성격이 바뀌었다. 특히 프로그램 참여에 대한 조건성을 강화했다. 적극적노동시장정책에 대한 기업의 인식도 근로연계복지로의 강화를 촉진했다. 영국의 기업들은 적극적노동시장정책과 관련하여 근로동기의 문제를 지닌 개인들이 받지 말아야 할 혜택을 받고 있다고 강하게 비판했다. 따라서 기업들은 활성화정책을 통해 인적 값싼 노동력을 고용하는 데 이용한다. 가족정책 역시 여성의 노동시장참여와 밀접한 관련이 있다. 앞서 사례분석에서 언급한 독일과는 달리 영국에서는 상당한 수의 일자리가 저숙련 일반 기술을 요구하며, 여성들이 이러한 일자리에 많이 참여하기 때문에 저임금 노동자를 대상으로 한 가족정책의 확대가 추진되었다.

영국의 복지제도 변화궤적에 있어 노조와 사용자단체의 대표성의 부재는 중대한 영향을 미쳤다. 영국의 노동조합은 산업 전반에 걸쳐 노동자계급의 이해관계를 대변하는 전국적인 조직이 아니었다. 오히려 작업장 수준에서 비공식적인 ‘관습과 관행(custom and practice)’을 통해 단기적이고 직접적인 경제적 이익을 추구했다(Hyman, 1985). 그 결과노동자계급의 전체의 이해관계와 장기적인 측면에서의 노동자계급의 권익을 보장해 줄 수 있는 정치적 영향력이 상실되었다. 노동계급의 취약한 정치적 영향력과 더불어 양당제(bipolar partisan) 정치시스템은 사용자단체의 조직화도 가로막았다. 양당제 체제에서는 초당적인(cross-party) 차원에서 사회적 파트너들과 협상 혹은 조정을 할 인센티브가 부족하다. 사용자단체는 보수정당과 진보정당에 대한 선호에 따라 나뉘어졌으며 두 정당 모두 강하게 조직화된 사용자 단체를 조직화할만한 유인책을 제시하

지 않았다(Martin and Swank, 2012). 이러한 가운데 1970년대 오일쇼크 이후 대처 정권 하에서 노조의 영향력은 더욱 축소되었다(Huo, 2009). 1984년에 제정된 노동조합 법률과 1993년에 제정된 노동조합 개혁과 고용 권리에 대한 법률(Trade Union Reform and Employment Rights Act)은 노조로 하여금 파업 일주일 전에 고지를 하도록 했으며 노조의 불법적인 노조투쟁 행위에 대한 경고와 명령을 허용했다.

비록 1997년에 출범한 신노동당정부가 대처정권부터 이어져온 보수당 정권의 억압적인 사회적 파트너와의 관계맺음을 철폐하려는 노력을 보였지만 탈규제적인 산업관계(industrial relations) 시스템을 개혁하지 못했다. 구체적으로는 노동조합 연합(Trade Union Congress, TUC)은 신노동당정부에 TUC, 영국산업연맹(CBI), 정부가 참여하는 공식적인 협의체 설립을 요구했지만 블레어 정부는 이러한 제안을 거부했으며 궁극적으로는 삼자조합주의(tripartism)의 확립에 실패했다(Martin and Swank, 2012). 한편 사용자단체의 대표성의 부재는 신노동당 정부가 뉴딜 프로그램을 추진하는 과정에서 문제를 일으켰다. CBI가 내부적인 갈등의 구조를 쉽게 해결하지 못했기 때문에 사용자단체의 대표로서 역할을 제대로 해내지 못했다. 결론적으로 노조와 사용자단체의 대표성이 부족했으며 정부는 이들과의 제도적 협상채널을 구축하지 못했기 때문에 블레어 정부가 의욕적으로 추진한 활성화 정책도 한계를 드러냈다.

제 7 장 결론 및 함의

1. 연구결과의 요약

본 연구에서는 사회적 위험 양상의 변화에 따른 복지국가의 점진적인 재조정과정이 어떻게 복지국가 변화의 궤적에 중대한 영향을 미치는지를 경험적으로 분석함으로써 복지황금기 시기의 복지 모델이 그대로 유지되고 있는지, 아니면 새로운 유형으로 재편되고 있는지를 분석하고 있다. 특히 1980년대 중반이후부터 2010년까지의 복지제도 변화를 두 가지 다른 분석방법으로 측정하고 결과를 비교함으로써 통계적 분석방법과 역사제도적인 맥락을 고려한 사례분석이 가지고 있는 각각의 장점을 부각시키고 단점을 보완하려고 했다. 또한 사회적 위험의 양상이 변화함에 따라 복지국가 황금기에 형성된 세 가지 복지국가 레짐은 어떤 방식으로 대응하는지와 관련하여 기존의 연구들에서 언급하고 있는 이중화, 사회투자전략, 근로연계복지가 복지 국가 레짐별로 서로 다른 대응방식을 나타내고 있는지, 아니면 레짐 별 차이보다는 여러 유형의 변화가 나타나며 오히려 수렴의 경향이 나타나고 있는지에 대해 경험적으로 분석했다. 마지막으로 이러한 점진적인 복지제도의 변화를 어떻게 측정할 것인지에 대한 방법론적 물음에 답을 찾고자 했다.

이러한 세 가지 측면에서 본 논문의 분석결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 우선 복지제도는 제도자체의 자기강화효과에 따른 경로의존성을 유지하기보다는 제도를 둘러싼 사회적 행위자들의 정치적 상호작용에 의해 점진적이지만 중대하게 변하고 있다. 점진적이고 누적적인 제도변화의 과정을 반영한 시퀀스분석 결과를 통해서 드러나듯이 자유주의 레짐과 보수주의 레짐은 분화의 양상을 보여주고 있다. 복지국가의 변화의 모습은 사회적 행위자들의 정치적 영향력 및 갈등과 연합과 같은 정치적 상호작용의 양상에 따라 다양한 경로를 거쳐 변화하고 있지만 최근에는 근로연계복지(workfare)로 수렴하는 양상을 보여주고 있다. 대부분의 복

지국가에서 가족관련 정책이 확대되고 있는데 이러한 경향성 역시 양성 평등 혹은 탈젠더화보다는 기업들이 여성의 노동시장 참여를 적극적으로 지지했기 때문에 가능했다. 이는 근로연계복지 혹은 재상품화의 경향성을 강조하는 연구의 흐름을 경험적으로 뒷받침하고 있다(e.g. Rueda, 2015; LLødemel and Moreira, 2014; Bengtsson, et al., 2017).

분석결과를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 복지황금기에 형성된 복지국가 모델은 기본적으로 제조업에 종사하는 남성부양자(male-breadwinner)를 대상으로 만들어졌으며 지속적인 경제성장과 완전고용을 통해 복지모델이 유지될 수 있었다. 그러나 탈산업화와 경제적 세계화에 따른 노동시장 불안정성의 증대, 여성의 경제참여 증가로 인한 돌봄과 양육의 공백 문제와 같이 사회적 위험의 양상이 변화하면서 기존의 복지정책으로는 이러한 사회적 위험에 효과적으로 대응하기 어려운 상황에 놓이게 되었다. 따라서 소득보장보다는 구직자나 실업자가 노동시장으로 용이하게 진입할 수 있게 도와주는 적극적노동시장정책(ALMP)과 일-가족의 양립을 가능하게 하는 사회서비스와 육아휴직 등의 정책적 중요성이 더욱 커져가고 있다. 그러나 고령화가 진행되고 제도 자체의 경로의존성 때문에 기존의 소득보장 중심의 사회정책을 급격하게 축소할 수 없는 상황에서 복지국가는 한정된 복지재원을 가지고 두 가지 유형의 사회적 위험에 대응한 사회정책을 적절히 조합(mixture)해야 하는 상황에 놓이게 되었다.

이러한 맥락에서 1985년부터 2010년까지 26년 간 OECD 국가들이 사회적 위험의 양상이 변화함에 따라 어떠한 방식으로 정책적인 대응을 해왔으며, 복지국가별 혹은 복지레짐별로 변화의 궤적이 차이가 있는 지 분석한 결과 기존의 세 가지 복지레짐은 정책적인 대응과정에서 분화의 양상을 보여주고 있다. 우선 지난 26년 간 복지국가들 간의 변화 궤적이 얼마나 유사한지 혹은 차이가 있는 지 알아보기 위해 시퀀스분석을 실행한 결과 세 가지 복지레짐은 6개 집단으로 분화되었다. 우선 가장 큰 특징은 자유주의 레짐과 보수주의 레짐 국가들의 분화다. 독립된 집단으로 구분된 미국, 호주, 일본은 탈상품화 혹은 이전의 사회적 위험을 해결하

기 위한 정책을 나타내는 관대성지수를 가장 낮은 수준으로 유지하고 있으며 신사회위험과 관련된 적극적노동시장정책, 가족관련 정책 역시 모든 집단 중 가장 낮은 수준을 유지하고 있다. 지출 규모가 적기 때문에 복지재정의 확보를 의미하는 국민부담률 역시 가장 낮은 수준을 유지하고 있다. 반면 또 다른 자유주의 복지레짐 국가들인 뉴질랜드, 영국, 아일랜드의 경우 관대성지수와 국민부담률은 미국, 일본, 호주와 비슷한 수준이지만 적극적노동시장정책의 경우 1990년대 후반에 지출규모를 확대했으며 최근에 축소하는 경향성을 보여주고 있다. 무엇보다도 이 집단의 두드러진 특징은 다른 자유주의 복지레짐 국가들보다 상대적으로 높은 수준의 가족관련 정책을 추진하고 있으며 증감의 경향성은 있지만 1990년대 중반이후부터 전반적으로 지출수준을 확대하는 모습을 보여주고 있다. 보수주의 레짐 역시 분화의 양상을 보여주고 있다. 우선 오스트리아, 벨기에, 프랑스는 북유럽 국가인 핀란드와 같은 집단으로 유형화되었다. 관대성지수가 중상수준을 유지하다 최근에는 북유럽국가들과 비슷한 수준으로 변화하고 있다. 가족관련 정책 역시 같은 보수주의 레짐 국가인 독일, 스위스, 네덜란드보다 한 단계 높은 수준을 유지하거나 더 증가하는 경향성을 보여주고 있다. 반면에 ALMP는 상대적으로 낮은 수준을 유지하고 있다. 국민부담률은 1990년대 초반이후 가장 높은 수준으로 증가했지만 2000년대 후반에 감세의 경향성을 보여주고 있다. 한편 독일, 스위스, 네덜란드는 독립된 집단으로 분류되었는데 이들 국가들의 변화의 궤적은 동일한 보수주의 레짐 국가인 프랑스, 벨기에, 오스트리아나 북유럽국가들보다 독립적인 양상을 보여주고 있다는 측면에서 흥미롭다. 이들 국가의 가장 큰 특징은 일-가족 양립을 촉진하는 가족관련 지출은 규모가 작지만 적극적노동시장정책은 북유럽국가들 다음으로 높은 수준을 유지했다. 그러나 2000년대 후반에 한 단계 하락하는 경향성을 보여주고 있다. 한편 에스핑 앤더슨이 1990년 저작에서 보수주의 레짐으로 분류한 남유럽 국가들 역시 독립된 집단으로 분류되었는데, 이 집단의 변화궤적의 거리는 미국, 호주, 일본과 가장 유사하다는 측면에서 흥미롭다. 우선 구사회정책과 관련이 있는 관대성지수는 1990년대 중반이후 지

속적으로 상승하고 있으며 이는 활성화정책을 통해 장기실업자들의 노동 시장참여를 유도하는 다른 복지국가의 정책적 지향과는 달리 실업자들에게 관대한 실업급여를 제공하는 전통적인 형태의 정책방식을 고수하고 있다는 점을 드러내고 있다. 반면에 적극적노동시장정책과 가족관련 정책은 호주, 일본, 미국이 속한 집단과 유사하게 가장 낮은 수준을 유지하고 있다. 다시 말해, 신사회위험에 대한 정책적 대응이 효과적으로 이루어지지 않고 있다. 국민부담률은 1980년대 이후 꾸준히 증세의 경향성을 보여주고 있다. 마지막으로 북유럽 복지국가들인 스웨덴, 핀란드, 노르웨이는 독립된 집단으로 분류되었다. 이 국가들은 다른 비교복지국가 연구의 분석결과와 유사하게 1980년대 이미 중반부터 구사회정책, 신사회정책, 국민부담률의 수준이 다른 집단들보다 높았으며 계속 가장 높은 수준을 유지하였다. 그러나 앞서 언급했듯이 스웨덴처럼 관대성지수가 2000년대 이후 하락하는 국가들이 있으며 적극적노동시장정책 역시 근로연계복지를 강조하면서 지출 규모가 줄어들고 있다.

복지국가의 변화궤적에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보고 변화의 원인으로서는 정당, 노조, 사용자단체와 같은 사회적 집단들의 조직화와 이들 간의 권력 관계가 어떻게 변화하고 있는 지 알아보기 위해 스웨덴, 독일, 영국을 대상으로 사례분석을 실시했다. 세 국가를 선택한 이유는 세 복지레짐의 이념형에 가장 가까운 국가들이었지만 1980년대 중반 이후 사회적위험 양상이 변화하면서 기존의 복지시스템과는 다른 모습으로 변화하고 있기 때문이다. 우선 스웨덴은 1980년대 중반 이전부터 이미 다른 복지국가들에 비해 폭넓은 사회복지 혜택을 제공하고 있었으며 이를 완전고용과 높은 수준의 조세부담을 통해 유지할 수 있었다. 그러나 1970년대 오일쇼크가 발생하자 전후 복지황금기 시기와는 다른 방식의 정책적 대응의 압력에 직면했다. 첫 번째 국면에서는 기존의 사회정책을 확대하는 방식으로 대응했다. 우선 공적일자리를 1970년과 1995년 사이에 15 퍼센트에서 25.7퍼센트로 폭발적으로 늘렸다(Bonoli, 2013). 그리고 1950년대부터 활발하게 이용해오던 ALMP도 기술훈련이 아닌 공공부문 일자리로의 취업을 유도함으로써 일시적으로 실업률을 해결하는 창구의

역할을 담당했다. 그리고 1974년에 스웨덴은 고용 보호관련 법률을 제정함으로써 노동시장 내부자에 대한 고용보호 수준을 강화했다. 두 번째 국면에서는 이중화가 심화되었는데, 1974년에 제정된 고용보호법 이후 정규직에 대한 고용보호와 사회보호는 계속해서 유지되고 있는 반면 비정규직이나 시간제 일자리, 계약직 일자리에 종사하는 노동자들에 대한 고용보호 수준은 계속해서 약화되고 있으며 사회적 보호의 수준도 정규직에 비해 턱없이 부족한 실정이다. 다만 이러한 이중화 현상이 독일이나 프랑스와 같은 대륙유럽국가들의 양상과는 차이가 있다. 스웨덴의 경우 여성과 비숙련 노동자, 공공부문의 서비스업 노동자들은 1970년대부터 이미 높은 조직률의 노조에 가입되어 사회적 혜택을 누리고 있었고, 이들은 높은 수준의 고용보호를 유지하고 있다. 반면 배달, 소매, 청소용역과 같은 서비스업과 청년층의 경우 노동시장의 외부자로 간주되어 낮은 고용안정성과 낮은 사회보호를 받고 있는 상황이다. 마지막 국면에서는 근로연계복지(workfare) 혹은 재상품화(recommodification)가 강조되고 있다. 1990년대 초반에 경제위기가 발생하면서 실업보험의 혜택을 받기 위한 자격요건을 강화했으며 혜택의 수준에 제한을 두기 시작했다. 소득대체율이 90 퍼센트에서 80 혹은 70 퍼센트로 줄어들었을 뿐만 아니라 제조업의 임금 수준에 따라 혜택 천장(ceiling)이 자동적으로 조정되는 시스템이 1993년에 폐지되었다. 그러나 사회적 보호 혹은 사회적 보상 없이 활성화를 추구함으로써 이중화를 악화시켰다.

이와 같은 스웨덴의 복지제도 변화의 원인으로는 복지제도를 둘러싼 사회적 행위자들의 연합과 갈등관계의 변화를 들 수 있다. 스웨덴에서 복지제도의 발전과정은 사민당(SAP)의 장기 집권 하에 진행되었으며 권력자원론을 주장하는 연구자들이 주장하는 강한 노조와 좌파 정당 간의 연합 관계의 대표적인 사례로 꼽히고 있다(Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1986). 또한 사용자단체 역시 적극적노동시장정책을 지지하면서 노조와 사용자 단체 간의 연합구조가 형성되었다(Swenson, 2003). 그러나 1990년대 초반에 스웨덴에서 발생한 경제위기 이후 실업률이 급등하면서 재정의 압박이 심해지자 사민당은 이념적인 지향을 보

수적인 성향으로 이동시켰으며 신자유주의 담론의 확산과 더불어 사용자 단체의 요구에 좀 더 수용적으로 변했다(Fleckenstein and Lee, 2016). 1990년대 초반부터의 노동시장정책의 변화는 실업자와 노동시장 외부자에 대한 사회보호와 고용보호 수준의 하락을 고려해볼 때 스웨덴 내부의 사회적 결속력(solidarity)이 상당한 수준으로 하락하고 있다는 사실을 유추해볼 수 있다(Ibid.). 또한 실업혜택의 관대성이 하락하는 동시에 근로 연계복지(workfare)에 대한 편향이 강해지고 있다. 이는 경제적 세계화와 산업구조의 재편과정에서 강화된 사용자단체의 지위와 상대적으로 내부적인 결속력도 약화되고 정치적인 영향력도 약화된 노조의 지위와도 밀접한 관련이 있다고 해석할 수 있다.

대륙유럽복지국가 모델의 전형적인 모습을 보여준 독일의 경우 사회적 보호가 소득과 연계된 기여 중심의 사회보험을 통해 제공되었으며, 남성 부양자에게 혜택을 집중적으로 제공함으로써 부양가족에게 까지 사회적 안전망이 제공될 수 있도록 하였다. 1970년대 오일쇼크가 일어나고, 이후 경제적 침체기가 진행되면서 독일 정부는 조기퇴직을 통해 노동력을 줄임으로써 계속해서 증가하는 실업률을 떨어뜨리기 위해 노력했다. 다시 말해, 기존의 시스템을 계속해서 소진하는 방식으로 대응했다. 적극적노동시장정책은 직접적인 일자리의 창출보다는 기술훈련과 취업 알선 서비스에 집중되었다. 그러나 1990년대 초반에 통일이 되고 동독의 산업재조정 과정에서 수많은 실업자가 발생했으며, 탈산업화에 따라 제조업에서 서비스업으로 이행하지 못한 저숙련 노동자들의 실업문제가 대두되자 독일 정부는 하르츠 개혁이라는 노동시장 개혁을 추진했다. 이를 통해 ‘미니잡(mini job)’이라 불리는 비표준적 일자리가 급격하게 늘어났으며, 고용보호와 사회보호의 수준이 매우 낮은 질이 나쁜 일자리의 비율이 급증했다. 이렇게 비정규직 노동자의 노동여건과 사회보호의 수준이 하락한 반면, 정규직 노동자들은 계속해서 특권적인 사회보장의 혜택을 누리고 있다. 다시 말해, 고용보호와 사회보호의 수준이 이원화되는 이중화가 진행되었다. 마지막으로 덴마크나 네덜란드와 같이 고용보호와 노동시장 유연화가 동시에 진행되는 유연안정화 혹은 활성화 모델과는 달리 독일

에서는 활성화정책이 정규직 노동자의 고용과 사회보호를 유지하는 대가로 비정규직 노동자의 고용보호 수준이 낮아짐과 동시에 사회보호 역시 낮아졌다. 또한 실업자들에 대한 책임과 의무를 강조하는 근로연계복지로의 경향성이 강해지고 있다.

가족정책 역시 여성의 노동시장 참여에 대한 인식의 변화로 인해 1인 부양자 모델에서 맞벌이 가족을 지원하는 방향으로 가족정책의 목표가 재설정되었다(Bleses and Seeleib-Kaiser, 2004; Fleckenstein and Seeleib-Kaiser, 2011). 가족 정책의 확대를 정당화하는 핵심적인 주장은 가족 정책이 출산율의 확대에 기여하며 국가경제와 사회보장시스템의 안정성에도 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 점이다. 이러한 주장과 더불어 사용자단체는 숙련 노동자가 부족해지고 있는 상황에서 여성의 경력단절 문제를 해결해야 하며, 따라서 여성의 노동시장 참여를 촉진하는 가족정책의 확대에 대해 적극적인 지지를 보냈다.

독일의 복지제도 변화과정에서 노조, 사용자단체, 정당 간의 연합과 갈등의 관계가 중요한 영향을 미쳤다. 조정시장경제의 대표적인 모델로 평가받던 독일의 경우 기업 특화된 기술의 습득을 위해 오랜 기간의 훈련기간이 필요했기 때문에 노동자들에 대한 높은 수준의 고용보호와 사회보호의 제공을 보장했다. 이 과정에서 노조와 사용자단체는 밀접한 관계를 유지했다. 그러나 1990년대 이후 세계화 담론이 확산되면서 독일 사용자단체는 비임금 노동비용의 축소가 독일기업의 경쟁력 신장에 결정적으로 기여할 것이라고 주장했다. 이러한 인식의 변화는 정치권에서도 나타났다. 사민당 역시 노동계급의 입장에서 노동개혁을 반대하다 1990년대 이후 독일 기업의 경쟁력 확보와 관련된 신자유주의 담론이 확산되자 사용자들의 요구를 수용하기 시작했다. 이와 더불어 핵심 산업의 노동자와 나머지 노동자들 간의 이중화 문제가 심화되고 정규직 일자리가 줄어들면서 노조의 정치적 영향력이 약화되자 상대적으로 사용자단체의 영향력은 갈수록 커져가고 있다. 이러한 사회적 집단들 간의 역학관계의 변화는 최근 근로연계복지를 강화하는 방식으로의 복지제도의 변화를 촉진시키고 있다.

마지막으로 영국은 2차 세계대전 이후에 복지시스템의 기틀이 마련되었다. 영국 복지시스템의 특징은 소수의 저소득층을 대상으로 한 잔여주의 혹은 선별주의(Titmus, 1974)가 아니라 전국민을 대상으로 하는 보편주의 원칙에 기반을 두고 있으며, 재원조달에서 사회보장기여금이 아닌 일반조세의 비중이 높아 의료보험제도인 NHS와 초등·중등교육이 무상으로 제공되었다. 반면 사회보장프로그램의 급여수준은 낮은 수준이었다(김영순, 1996). 이는 영국 복지국가 발전에서 또 다른 핵심 이념인 시장의 작동원리에 대한 최소한의 개입 원칙과 밀접한 관련이 있다. 따라서 노동시장 참여자 중 극히 일부만을 대상으로 한다. 고용과 해고뿐만 아니라 임금 결정은 대부분 시장에 맡겨졌다.

1970년대 후반부터 실업률과 정부 부채와 관련된 경제적 문제에 직면하게 되자 기존의 사회혜택을 축소하는 방식으로 우선 대응했다. 노동시장 정책과 관련해서는 우선, 실업혜택은 다양한 방식으로 축소되었다. 가장 중요한 변화는 소득과 연관된 혜택을 1981년에 없앴 것이다(Clasen, 2005). 이러한 변화는 사회보장 기여에서 자산조사(means-test)를 근간으로 한 실업혜택의 변화를 의미한다. 1990년대 들어 실업혜택 수혜기준이 강화되었으며 실업자들에게 대한 근로의 요구가 강해졌다. 혜택의 축소와 노동시장정책의 궁극적인 목적인 궁극적으로 실업자로 하여금 구직에 대한 노력을 강화하기 위한 것이었다.

그러나 소득불평등이 심화되고 사회적 배제의 문제가 공론화되면서 1997년에 정권을 잡은 신노동당정부는 ‘제 3의 길(Third way)’이라 불리는 활성화 정책 혹은 사회투자전략을 실행했다. 핵심적인 내용은 최저임금 상승과 소득보장을 통한 빈곤과 사회적 배제문제의 해결 등이다. 자활(enabling)의 측면을 강조하여 복지 혜택이 유급 노동(paid employment)에 근거하여 제공되도록 했다(Clasen, 2005). 한편 사회투자전략의 일환으로써 신노동당정부는 가족정책의 재조정을 추진했다. 노동당 정부는 국가보육전략(National Childcare Strategy)를 발표하고 어린 자녀가 있는 여성의 고용 증대와 아동빈곤문제의 해결을 주요 목표로 추진했다(Fleckenstein and Lee, 2014).

신노동당정부가 추진했던 뉴딜 프로그램은 2010년에 보수-자민당 연합 정권이 들어서면서 성격이 바뀌었다. 특히 프로그램 참여에 대한 조건성을 강화했다. 적극적노동시장정책에 대한 기업의 인식도 근로연계복지로의 강화를 촉진했다. 영국의 기업들은 적극적노동시장정책과 관련하여 근로동기의 문제를 지닌 개인들이 받지 말아야 할 혜택을 받고 있다고 강하게 비판했다. 따라서 기업들은 활성화정책을 통해 인적 값싼 노동력을 고용하는 데 이용한다. 가족정책 역시 여성의 노동시장참여와 밀접한 관련이 있다. 앞서 사례분석에서 언급한 독일과는 달리 영국에서는 상당한 수의 일자리가 저숙련 일반 기술을 요구하며, 여성들이 이러한 일자리에 많이 참여하기 때문에 저임금 노동자를 대상으로 한 가족정책의 확대가 추진되었다.

영국의 복지제도 변화궤적에 있어 노조와 사용자단체의 대표성의 부재는 중대한 영향을 미쳤다. 영국의 노동조합은 산업 전반에 걸쳐 노동자 계급의 이해관계를 대변하는 전국적인 조직이 아니었다. 오히려 작업장 수준에서 비공식적인 ‘관습과 관행(custom and practice)’을 통해 단기적이고 직접적인 경제적 이익을 추구했다(Hyman, 1985). 그 결과 노동자 계급의 전체의 이해관계와 장기적인 측면에서의 노동자계급의 권익을 보장해 줄 수 있는 정치적 영향력이 상실되었다. 노동계급의 취약한 정치적 영향력과 더불어 양당제(bipolar partisan) 정치시스템은 사용자단체의 조직화도 가로막았다. 양당제 체제에서는 초당적인(cross-party) 차원에서 사회적 파트너들과 협상 혹은 조정을 할 인센티브가 부족하다. 사용자단체는 보수정당과 진보정당에 대한 선호에 따라 나뉘어졌으며 두 정당 모두 강하게 조직화된 사용자 단체를 조직화할만한 유인책을 제시하지 않았다(Martin and Swank, 2012). 이러한 가운데 1970년대 오일쇼크 이후 대치 정권 하에서 노조의 영향력은 더욱 축소되었다(Huo, 2009). 1984년에 제정된 노동조합 법률과 1993년에 제정된 노동조합 개혁과 고용 권리에 대한 법률(Trade Union Reform and Employment Rights Act)은 노조로 하여금 파업 일주일 전에 고지를 하도록 했으며 노조의 불법적인 노조투쟁 행위에 대한 경고와 명령을 허용했다.

비록 1997년에 출범한 신노동당정부가 대처정권부터 이어져온 보수당 정권의 억압적인 사회적 파트너와의 관계맺음을 철폐하려는 노력을 보였지만 탈규제적인 산업관계(industrial relations) 시스템을 개혁하지 못했다. 구체적으로는 노동조합 연합(Trade Union Congress, TUC)은 신노동당정부에 TUC, 영국산업연맹(CBI), 정부가 참여하는 공식적인 협의체 설립을 요구했지만 블레어 정부는 이러한 제안을 거부했으며 궁극적으로는 삼자조합주의(tripartism)의 확립에 실패했다(Martin and Swank, 2012). 한편 사용자단체의 대표성의 부재는 신노동당 정부가 뉴딜 프로그램 추진하는 과정에서 문제를 일으켰다. CBI가 내부적인 갈등의 구조를 쉽게 해결하지 못했기 때문에 사용자단체의 대표로서 역할을 제대로 해내지 못했다. 결론적으로 노조와 사용자단체의 대표성이 부족했으며 정부는 이들과의 제도적 협상채널을 구축하지 못했기 때문에 블레어 정부가 의욕적으로 추진한 활성화 정책도 한계를 드러내고 있다.

2. 논문의 기여

본 연구의 이론적·방법론적 기여는 다음과 같다.

첫째, 1980년대 이후 복지제도의 변화를 분석하는 데 있어 점진적인 변화의 양상을 측정할 수 있는 두 가지 다른 분석방법을 통해 복지 황금기에 형성된 세 가지 복지레짐은 유지되고 있는지 아니면 중대한 변화를 겪고 있는 지를 경험적으로 검증하였다. 2장에서 자세히 서술하고 있듯이 주요 사회보험 프로그램의 장기적인 추세를 살펴볼 때 1970년대 후반과 1980년대 초반을 기점으로 지속적인 상승세가 꺾이고 일정한 수준이 유지되고 있음을 알 수 있다. 1970년대 중반에 발생한 두 번의 오일쇼크와 제조업에서 서비스업으로의 산업구조의 재편, 여성의 노동시장 참여의 증가, 경제적 세계화로 인한 재정적 압박의 증가 등은 1980년대 이전까지 가능했던 복지제도의 지속적인 팽창을 어렵게 만들고 있다. 이에

따라 정규직 남성 노동자들을 대상으로 제공되던 기존의 주요 사회보험 프로그램들은 1980년대 이후 이전의 수준을 유지하거나 오히려 감소하는 양상을 보여주고 있으며 신사회 위험에 대응하기 위한 정책들이 도입되면서 복지재원을 둘러싼 행위자들의 갈등이 심화되고 있다. 이러한 맥락에서 1980년대 이후의 복지제도 변화를 분석하기 위해서는 복지국가 황금기 시기의 복지제도에 대한 분석과는 다른 방식의 접근이 필요하다. 다시 말해, 1980년대 이전까지의 복지제도의 지속적인 팽창의 양상이 아닌 점진적인 제도변화의 과정을 측정할 수 있는 방법론적인 접근이 필요하다.

이러한 맥락에서 본 연구는 점진적인 제도변화의 양상을 효과적으로 측정할 수 있는 두 가지 분석방법을 통해 1985년부터 2010년 사이의 복지국가 변화에 측정하고 있다. 우선 시퀀스분석을 통해 사회적 위험 양상의 변화에 대응한 복지국가들의 정책적 대응과정을 보여줄 수 있는 지표들의 장기적인 변화과정을 분석하고 이러한 변화궤적을 바탕으로 복지국가들을 유형화하였다. 이를 통해 점진적이지만 중대한 제도변화를 지지하는 학자들이 주장하는 것처럼 점진적인 복지제도의 변화를 바탕으로 복지국가 황금기 시기의 복지모델이 재편되고 있는지, 아니면 제도의 경로의존성을 지지하는 학자들의 주장처럼 여전히 복지모델이 유지되고 있는지를 경험적으로 검증하였다. 그러나 시퀀스분석이 기존의 방법론들과 달리 변화의 ‘과정’ 혹은 ‘궤적’을 분석한다고 하더라도 분석 자료가 사회복지지출 혹은 수량화된 제도변수이기 때문에 역사적이고 제도적 맥락에서 변화의 과정을 구체적으로 설명하는 데는 한계가 있다. 이러한 한계를 보완하기 위해 역사제도적인 맥락을 고려한 사례분석을 실시하였다. 에스핑 앤더슨이 분류한 세 복지레짐을 대표하는 국가들인 스웨덴, 독일, 영국의 복지제도 변화를 분석한 결과 복지제도를 둘러싼 사회적 행위자들의 정치적 상호작용 과정에 의해 변화의 양상이 좌우된다는 사실을 알 수 있으며 시퀀스분석에서 분명하게 드러나지 않았던 미세한 재조정과정에 대해 파악할 수 있었다. 또한 시퀀스분석 결과를 통해 간접적으로 파악할 수 있었던 근로연계복지로의 수렴현상에 대해 사용자단체의 정치적

영향력이 커진 반면 노조의 내적 결속이 약화되고 정치적 영향력이 약화되면서 나타나는 일반적인 경향임을 파악할 수 있었다. 이러한 분석결과는 시퀀스분석이 변화의 과정과 궤적을 반영한 복지국가의 변화 유형을 보여줄 수 있어도 지출규모에 대한 양적 분석만으로는 복지국가의 제도적 원리의 차이를 구체적으로 파악할 수 없다는 에스핑 앤더슨의 방법론적 주장의 중요성을 재확인하고 있다(Esping-Andersen, 1990). 동시에 시퀀스분석과 역사제도적 맥락을 고려한 사례분석을 종합한 결과 복지황금기에 형성된 세 가지 복지레짐은 점진적이지만 중대한 변화를 겪고 있다는 점을 포착했다는 점에서 본 연구의 의의가 있다.

한편 본 연구는 역사적 제도주의 내부에서 벌어지고 있는 복지국가의 변화에 대한 경험적인 검증을 시도하고 있다는 점에서도 의의가 있다. 복지국가의 변화에 대해 경로의존성을 강조하는 연구들은 제도자체의 자기강화효과와 구축효과 때문에 제도의 변경 혹은 조정이 어려우며, 따라서 기존의 복지시스템이 사회경제적 환경의 변화에도 불구하고 계속 유지되고 있다고 주장한다. 반면에 점진적이지만 중대한 변화를 강조하는 학자들은 오히려 사회·경제·인구학적 변화 등이 제도의 안정적인 재생산을 힘들게 하고 제도를 둘러싼 행위자들의 갈등이 심화되며 새로운 행위자들이 등장하면서 사소하지만 장기적인 변화가 점증적으로 일어날 때 제도는 상당한 변화를 경험할 수 있다고 주장한다. 다시 말해, 제도로써 복지정책은 그 자체가 복지재원을 둘러싼 재분배적 제도라는 측면에서 과거에 합의된 맥락이 달라지고 정책에 참여하는 행위자들에 변동이 생기면 복지제도의 균열과 갈등이 발생하게 된다는 것이다(우명숙, 2011: 151). 복지국가의 변화를 둘러싼 역사적 제도주의 내의 논쟁은 최근까지 계속되고 있다. 그러나 앞의 두 가지 연구 흐름은 대부분 특정한 국가나 특정한 복지레짐에 대한 사례분석에 편중되어 있다. 따라서 특정한 사례를 넘어 다른 복지국가들에도 보편적으로 적용할 수 있는 지에 대한 경험적인 검증이 제대로 이루어지지 못하고 있다. 또한 사례연구보다 더 많은 수의 복지국가를 대상으로 한 경험적인 연구들 역시 방법론적인 한계 때문에 경로의존성 논쟁의 핵심인 연속적이고 점진적인 제도변화 과

정을 효과적으로 검증하지 못하고 있다. 이 연구에서는 OECD 19 개국을 대상으로 1985년부터 2010년 사이의 26년 기간 동안의 변화 궤적을 두 가지 다른 분석방법을 통해 분석함으로써 제도의 경로의존성을 둘러싼 논쟁을 경험적으로 검증하였다. 그 결과 복지제도의 경로의존성보다는 사회적 행위자들 간의 연합과 갈등관계가 변화하면서 점진적이지만 중대한 제도변화가 일어나고 있다는 주장을 경험적으로 지지하고 있다 그리고 복지제도가 변화하는 과정에서 사회적 행위자들 간의 정치적 상호작용에 의해 변화의 궤적이 달라지고 있음을 스웨덴, 독일, 영국이라는 사례를 통해 보여주고 있다.

둘째, 사회적 위험 양상의 변화에 대응하여 복지국가는 어떤 모습으로 대응하고 있는지에 대해 경험적인 분석과 사례분석을 통해 구체적으로 살펴보고 있다. 복지제도의 변화에 관련된 선행연구들을 종합해볼 때 복지국가가 현실적으로 선택할 수 있는 정책적 조합은 이중화(혹은 복지보호주의), 사회투자전략, 근로연계복지라고 할 수 있다. 우선 안정적인 고용을 바탕으로 사회보장기금을 납부하면서 충분한 복지혜택을 받는 정규직 노동자들을 위한 제도는 그대로 유지하거나 오히려 자격요건을 강화하면서 계약직이나 파트타임 일자리같은 비정규직 노동자들을 복지혜택의 주변부로 내몰아가는 방식의 이중화(dualization) 혹은 복지보호주의(Emmenegger et al., 2012; Palier and Thelen, 2010)는 보수주의 복지레짐 국가들의 예측 가능한 대응방식이라고 생각할 수 있다. 반면에 2000년대 이후 주목을 받고 있는 사회투자전략은 유치원부터 대학까지의 공교육이나 재숙련 프로그램과 같은 일반 기술(general skill)의 향상을 목적으로 하며 새로운 숙련기술을 습득한 노동자들을 흡수하기 위한 노동시장의 개선을 의미하기도 한다. 또한 여성의 노동시장 참여를 강조하고 어린 자녀를 위한 돌봄서비스나 조기교육을 증진시키며 노동인구의 근로 동기를 상승시키는 정책에 중점을 둠으로써 전통적인 사회정책의 영역에서 소외되었던 집단들에게 정책의 초점을 맞추고 있다. 사회정책의 보편성을 강조한다는 측면에서 사회투자전략은 사민주의 레짐 국가들의 대응방식이라고 간주할 수 있다. 마지막으로 사회 보조 혜택의 대가

로 노동시장의 참여를 요구하는 프로그램이나 제도를 의미하는 근로연계 복지(workfare)는 근로 혹은 노동시장 참여에 대한 요구가 충족되지 않으면 혜택은 축소되거나 심지어 박탈될 수 있는 일자리 우선(work first) 정책이다(Lødemel and Trickey, 2001: 6). 이러한 대응방식은 재상품화(recommodification)를 통해 시장의 역할을 강화함으로써 오히려 복지국가의 역할을 축소한다는 측면에서 자유주의 레짐 국가들의 전형적인 대응방식이라고 생각할 수 있다.

이 연구에서는 이중화, 사회투자전략, 근로연계복지라는 세 가지 유형의 정책적 대응이 반드시 레짐 별로 부합하지 않고 여러 범주에 걸쳐 변화가 진행되고 있음을 경험적으로 입증하였다. 그리고 근로연계복지로의 수렴하는 경향성에 대해 설명하였다. 세 가지 유형의 복지레짐을 대표하는 스웨덴, 독일, 영국사례를 분석한 결과 스웨덴은 구사회정책과 신사회정책이 모두 확대하다 노동시장 내부자와 외부자에 대한 사회보호와 고용보호의 이중화가 진행되었으며 최근에는 탈상품화보다는 재상품화를 강조하는 근로연계복지를 강조하고 있다. 독일은 정규직 핵심산업 노동자들에 대한 높은 수준의 사회보호와 고용보호를 제공하던 조정시장경제체제의 제도적 경로의존성을 유지하여 제도적 이중화가 진행되다가 최근에는 정규직 노동자의 규모가 줄어들면서 근로연계복지 모델로 변화하고 있다. 마지막으로 영국은 전통적으로 잔여주의 복지모델을 유지했으며 따라서 사회적 위험에 대한 대응을 시장에 의존했다. 따라서 1970년대 발생한 오일쇼크에 대해서도 기존의 사회적 혜택을 축소하는 방식으로 대응을 하다 사회적 불평등의 심화에 따른 사회적 배제의 문제가 심각해지자 사회투자전략이 신노동당정부에 의해 추진되었다. 그러나 2010년 이후 보수연합정권이 들어서면서 노동시장 참여를 우선시하는 근로연계 복지가 다시 강조되었다.

이렇게 국가별로 서로 다른 양상의 변화과정을 보여주는 원인에 대해서는 앞서 첫 번째 이론적 기여에서 언급했듯이 복지제도를 둘러싼 사회적 행위자들 간의 정치적 상호작용이 중대한 영향을 미치고 있다. 스웨덴의 경우 사민당(SAP), 노조, 사용자단체 간의 긴밀한 협조를 바탕으로

복지국가가 발전해왔다. 그러나 1990년대 발생한 경제위기 이후 사민당은 이념적인 지향을 보수적인 성향으로 이동시켰으며 신자유주의 담론의 확산과 더불어 사용자단체의 요구에 좀 더 수용적으로 변했다(Fleckenstein and Lee, 2016). 또한 경제적 세계화와 산업구조의 재편과정에서 사용자단체의 지위가 강화된 반면 노조는 내부적인 결속력과 정치적 영향력이 모두 약화되면서 근로연계복지에 대한 경향성이 갈수록 강해지고 있다. 한편 조정시장경제의 대표적인 모델로 평가받던 독일의 경우 기업 특화된 기술의 습득을 위해 오랜 기간의 훈련기간이 필요했기 때문에 노동자들에 대한 높은 수준의 고용보호와 사회보호의 제공을 보장했다. 이 과정에서 노조와 사용자단체는 밀접한 관계를 유지했다. 그러나 1970년대 발생한 오일쇼크 이후 실업률 문제가 심화되고 1990년대 이후 신자유주의 담론이 확산되면서 독일 사용자단체는 실업보험제도의 축소와 같은 비임금 노동비용의 축소가 독일기업의 경쟁력 신장에 결정적으로 기여할 것이라고 주장했다. 이러한 인식의 변화는 정치권에서도 나타나서 사민당 역시 사용자들의 요구를 수용하기 시작했다. 이와 더불어 핵심 산업의 노동자와 나머지 노동자들 간의 이중화 문제가 심화되고 정규직 일자리가 줄어들면서 노조의 정치적 영향력이 약화되자 상대적으로 사용자단체의 영향력은 갈수록 커져가고 있다. 이러한 사회적 집단들 간의 역학관계의 변화는 최근 근로연계복지를 강화하는 방식으로 복지제도의 변화를 촉진시키고 있다. 마지막으로 영국의 경우 복지제도 변화과정에 있어 노조와 사용자단체의 대표서의 부재가 결정적인 영향을 미쳤다. 노조는 전통적으로 사업장 수준에서 단기적이고 직접적인 경제적 이익을 추구했으며 따라서 전국수준의 대표 조직의 확립이 어려웠다. 또한 양당제(bipolar partisan) 정치시스템은 사용자단체의 조직화도 가로막았다. 양당제 체제에서는 초당적인(cross-party) 차원에서 사회적 파트너들과 협상 혹은 조정을 할 인센티브가 부족하다. 사용자단체는 보수정당과 진보정당에 대한 선호에 따라 나뉘어졌으며 두 정당 모두 강하게 조직화된 사용자 단체를 조직화할만한 유인책을 제시하지 않았다(Martin and Swank, 2012). 비록 1997년에 출범한 신노동당정부가 대처정권부터 이어

저온 보수당 정권의 억압적인 사회적 파트너와의 관계맺음을 철폐하려는 노력을 보였지만 탈규제적인 산업관계(industrial relations) 시스템을 개혁하지 못했다. 노동조합 연합(Trade Union Congress, TUC)은 신노동당정부에 TUC, 영국산업연맹(CBI), 정부가 참여하는 공식적인 협의체 설립을 요구했지만 블레어 정부는 이러한 제안을 거부했으며 궁극적으로는 삼자조합주의(tripartism)의 확립에 실패했다. 결론적으로 노조와 사용자단체의 대표성이 부족했으며 정부는 이들과의 제도적 협상채널을 구축하지 못했기 때문에 블레어 정부가 의욕적으로 추진한 활성화 정책도 한계를 드러냈다.

셋째, 이 연구는 방법론적인 측면에서 최근에 논란이 되고 있는 복지국가의 변화를 어떻게 측정할 것인지에 대한 방법론적 논쟁에 기여를 하고 있다(Clasen and Siegel, 2007). 1980년대 이후 정치·경제·인구학적 환경의 변화에 따라 복지국가는 어떻게 변하고 있는 지를 측정하는 문제에 대해 그동안 많은 논쟁이 있었다. 그러나 연구자들 사이에 모두가 합의할 수 있는 수준의 이론적 기반은 없는 상태다. 가장 핵심적인 문제는 비교 분석이 가능한 데이터가 늘어나고 있지만 어떤 요인이 변화를 이끌며, 변화의 속성을 어떻게 이해하고 개념화할 수 있는 지에 대한 보편화된 이해가 없다는 사실이다. 이러한 상황에서 복지국가의 변화와 관련하여 기존의 방법론적 접근들은 군집분석과 같이 특정한 시점의 복지국가 혹은 복지제도의 특징을 스냅샷처럼 찍어 내거나 퍼지셋 분석처럼 이념형을 구성하여 여러 시점을 비교하는 방식으로 변화과정을 분석하고 있다. 그러나 특정한 시점만을 스냅샷처럼 찍어 분석하게 되면 점진적이고 누적적인 제도변화의 양상을 제대로 파악할 수 없다. 다시 말해, 동일한 데이터에 대해 군집분석은 사례 간의 거리 측정방식 때문에 경로의존성을 뒷받침하는 경험적 결과를 도출할 수 있지만 시퀀스 분석을 기반으로 한 군집분석의 경우 점진적이고 누적적인 변화의 궤적을 반영함으로써 기존의 분석방법으로는 측정하기 힘든 점진적이지만 중대한 제도변화의 양상을 경험적으로 보여줄 수 있다. 한편 이념형을 만들어 분석하게 되면 중간값 근처에 있는 데이터들은 미묘한 차이 때문에 이념형이 달라질

수 있다는 한계가 있다. 반면에 시퀀스분석은 분석기간 전체를 하나의 분석단위로 간주하기 때문에 특정시점에서의 미묘한 차이가 유형화분류에 결정적인 영향을 미치지 않는다. 따라서 본 연구에서는 시퀀스분석을 통해 복지국가 간의 변화과정 전체의 궤적을 비교함으로써 변화의 맥락을 반영하고 있으며 이를 바탕으로 기존의 복지레짐은 유지되고 있는지 아니면 재편되고 있는지를 경험적으로 분석하였다. 특히 다채널 시퀀스분석(multi-channel sequence analysis)을 통해 사회적 위험의 양상의 변화에 따른 복지국가의 대응과정에 대해 구사회위험과 신사회위험과 관련된 정책, 그리고 복지재정의 변화의 궤적을 모두 고려하여 복지국가의 변화를 분석하고 있다.

3. 논문의 함의

한국의 경우 사회·경제·인구학적 변화가 다른 복지국가들에 비해 최근에 일어나고 있다. 탈산업화, 고령화, 여성의 경제활동 참여의 변화가 스웨덴의 1970년 수준과 동일해지는 시점을 살펴보면 서비스업 고용률의 경우 1994년인 반면 여성 고용률이나 노인 인구 부양비율은 아직까지 스웨덴의 1970년 수준에도 이르지 못했다. 다시 말해, 사회·경제·인구학적 변화의 시점 혹은 타이밍이 다른 복지국가에 비해 많이 뒤쳐져 있음을 알 수 있다. 또한 사회적 위험에 대응한 정책과 조세 재정의 규모도 다른 복지국가들에 비해 상대적으로 작다. 총사회지출은 2010년을 기준으로 GDP 대비 8.3%로 OECD 평균인 GDP 대비 21.1%의 약 39%에 불과하다. 또한 OECD 전체 국가 중 멕시코(GDP 대비 7.5%) 다음으로 낮은 수준이다(OECD, 2017). 조세규모를 나타내는 국민부담률은 GDP 대비 23.4%로 OECD 평균인 GDP 대비 32.6%보다 9.2%p 낮다. OECD 전체 국가 중 한국보다 국민부담률이 낮은 국가는 칠레(GDP 대비 19.7%)와 멕시코(GDP 대비 14.1%)밖에 없다. 이전의 사회적 위험에 대한 정책적 대응인 관대성지수의 경우 2010년을 기준으로 연구대상 국가들 중에서

수준이 가장 낮은 호주(20.9)보다도 낮다(한국은 14.5). 즉, 노령, 실업, 질병, 장애 등으로 인한 소득능력의 상실의 위험을 현금이전을 통해 사회적 보호를 제공했던 구사회정책의 수준도 한국은 아직까지 저발전 상태에 머물고 있다고 해석할 수 있다.

이렇게 복지제도가 서구 복지국가들에 비해 저발전 상태에 머물러 있는 한국의 경우 복지제도를 발전시켜 나가는 과정에서 계급동원의 성격, 사회 집단 간의 정치적 연합구조, 레짐 제도화의 역사적 유산(Esping-Andersen, 1990)과 같은 제도적 세팅이 다르기 때문에 특정한 시점을 스냅샷으로 찍어 국가 간의 차이를 극대화하는 방식으로 복지 국가를 유형화하게 되면 복지제도를 발전시켜 나가는 과정에서 의미있는 정책적 함의를 도출하기 힘들다. 반면에 점진적이지만 중대한 제도변화를 포착하게 되면 어떻게 미세한 정책적 재조정 과정이 복지제도의 재편을 가능하게 하는지 파악할 수 있다. 이를 통해 복지황금기보다 재정적 압력이 심하고 대응해야 할 사회적 위험의 양상이 다차원적으로 변하고 있는 상황 속에서 복지제도를 발전시켜 나가야 하는 복지국가 후발주자들에게 불리한 조건을 극복하고 바람직한 방향으로 복지제도를 발전시켜 나갈 수 있는 정책적 함의를 제공하고 있다.

이러한 맥락에서 시퀀스분석과 사례분석을 통해 도출할 수 있는 정책적 함의는 다음과 같다. 한국의 경우 비록 복지제도 자체는 다른 서구 복지국가들에 비해 저발전상태에 머물러 있지만 산업화 이후 복지제도가 발전하는 과정에서 한국만의 독특한 특징을 보여주고 있다. 우선 발전주의 경제모델이 우위를 점하던 1960년대에 국가는 복지제도의 발전에 최소한의 역할만을 담당했으며 적극적으로 시장에 맡기지도 않았다. 이에 따라 고용지위를 통한 기여를 바탕으로 제공되는 사회보험과는 달리 일반조세를 바탕으로 보편적으로 제공되는 각종 사회수당이나 사회부조는 확대되지 않았다(우명숙, 2011). 이렇게 기여주의적인 원칙이 사회적 시민권이라는 시민적 권리에 앞서 발달하게 되면서 보편적인 사회복지제도의 확장에 대한 논의를 정치적인 논의로 확대해 갈 수 있는 원동력을 갖지 못했다. 오히려 민주화 이후의 복지제도 정치와 관련된 사회적 집단

들 간의 대립은 국가부담을 최소화하려는 재정적 보수주의자들과 이를 극복하려는 세력들 간의 대립이었다(Ibid., 158). 다시 말해, 사회보험의 보편주의를 주장하는 입장과 관료주의적인 관점에서 재정적 보수주의자들이 점진적으로 수용하는 과정에서 사회보험제도가 전국민을 대상으로 확대될 수 있었다. 그러나 여전히 보편적인 복지제도는 저발전 상태에 머물러 있으며 이는 금융위기 이후 노동시장의 외부자들의 사회적 위험을 제대로 해결하지 못하는 문제를 불러일으켰다. 한국 복지모델 발전과정에서 두 번째 특징은 대기업 중심의 경제성장과정에서 대기업 내부노동시장이 형성되면서 독일과 유사하게 노사관계 안정화를 위해 기업단위의 사적복지가 발달했다는 점이다. 이로 인해 한국에서의 노동운동은 사회정책적인 측면에서 기업단위를 넘어서기 힘들었기 때문에 외환위기 이후에도 정규직 대기업노동자들에 대한 고용보호와 사회보호를 방어하는데 초점을 맞추었다(정이환, 2011). 이러한 경향성은 노동시장의 변화에 대한 국가의 대응을 나타내는 적극적노동시장정책의 발전과정에서도 그대로 드러난다. 한국의 경우 ALMP 지출이 2010년을 기준으로 OECD 평균인 0.552 %(GDP 대비)보다 0.233%p 낮은 0.319%이다. 그나마 대부분의 지출이 재숙련이나 고용보조를 통한 일자리 질의 향상보다는 직접적인 일자리의 창출을 목표로 하고 있다. 한국에서 적극적노동시장정책이 발달하지 않은 원인은 노동자들이 기업노조에 의해 조직화되어 있으며 실업의 위험에 대해 적극적노동시장정책보다는 직장 내에서의 고용보호를 추구했다. 조직화된 노조는 기업 노조를 통해 이익을 보장받았으며 대기업을 중심으로 만들어진 강력한 내부 노동시장을 통해 고용보호와 사회보호가 보장되었기 때문이다(Yang and Jung, 2015).

결과적으로 사회보험을 중심으로 발전한 한국의 복지제도는 일반조세를 기반으로한 보편적인 복지제도의 확대를 가로막았으며 대기업 중심의 내부노동시장의 발전은 노동시장의 이중화로 인해 고용보호와 사회보호가 이원화되는 문제를 야기했다. 그러나 복지제도의 이중화는 스웨덴, 독일의 사례에서 드러나듯이 비자발적 파트타임 일자리를 증대시키고 노동시장 외부자에 대한 사회보호가 제대로 보장되지 않음에 따라 빈곤율과

소득 불평등이 악화되는 문제를 야기했다. 최근에는 노조의 정치적 영향력이 약화되고 사용자단체의 영향력이 상대적으로 커지면서 노동계급을 대상으로 한 사회보호의 수준을 축소하는 동시에 취업을 강조하는 근로연계복지가 강화되는 양상을 보여주고 있다. 그러나 당장의 취업을 강조하게 되면 스웨덴 사례에서 알 수 있듯이 질 나쁜(*precarious*) 일자리로의 취업이 늘어나면서 빈곤율과 소득불평등도가 상승하는 문제가 발생하게 된다. 시퀀스분석 결과 스웨덴과 같은 집단으로 분류된 프랑스의 경우 사회당 정권이 1988년에 최소 통합 수당(*Revenu Minimum d'Insertion, RMI*)을 도입하면서 삶을 영위할 수 있는 수단은 국가에 의해 반드시 보장되어야 하며 이는 사회로의 재진입(*reinsertion*)을 위한 전제조건임을 강조했다(Vail, 2010: 148). 물론 이러한 수당이 근로의욕을 떨어뜨린다는 비판을 받고 근로 혹은 취업을 강조하는 형태인 적극적 연대급여(*Revenu de solidarité active: RSA*)로 2009년에 대체되었지만 근본적인 정책적 이념에 대해서는 재조명할 필요가 있다. 다시 말해, 사회·경제·인구학적 변화에 따라 실업률이 증가하고 질 좋은 일자리가 갈수록 줄어드는 상황에서 취업만을 강조하기 보다는 최소한의 인간다운 삶을 영위할 수 있는 수준을 보장함으로써 빈곤과 사회적 불평등의 심화로 인한 사회적 배제의 문제를 완화시킬 수 있다. 이와 더불어 앞서 언급했던 덴마크의 사례에서처럼 국가가 주도하여 전 생애주기에 걸쳐 기술, 교육 훈련의 기회를 제공함으로써 조건이 더 좋은 일자리로의 취업 기회를 높이고 실업 상태가 되더라도 유연하게 다른 직종으로 취직할 수 있는 제도적 뒷받침이 필요하다(Thelen, 2014).

한편 영국의 사례에서 알 수 있듯이 정부가 노조와 사용자단체와의 제도화된 협상을 통한 협력(*cooperation*)관계를 구축하지 못한다면 뉴딜 정책과 같은 사회투자전략을 통해 실업문제와 사회보호 문제를 효과적으로 해결할 수 없음을 알 수 있다. 다시 말해, 정치적 행위자들의 조직화 수준과 대표성이 낮고 정부가 이들과 제도적인 관계맺음의 노력이 부족하게 되면 아무리 의도가 좋은 정책이라도 협력이 원활하게 이루어지지 않음으로써 제도적 효과가 반감되는 것이다. 조직화 수준과 관련해서는 ‘준

공공재(quasi-collective goods)'적 성격을 강조한 양재진(2009)의 주장에 주목할 필요가 있다. 그는 복지가 집단 내에서는 모든 개인에게 동일하게 제공되는 공공재적 성격을 지니면서도, 동시에 본질적으로 소비에 있어 경합성을 띠고 있는 재화라고 주장하며, 이러한 맥락에서 노조의 조직화를 강조하고 있다. 다시 말해, 기업 수준에서 노조가 조직되어 있는 경우 복지혜택이 제공되는 단위는 해당기업의 노동자가 되며 만약 산업별로 노조가 조직화되어 있다면 해당 산업 노동자들에게 혜택이 제공된다. 준공공재적 성격을 띠는 복지혜택은 복지소비에 있어 경합성을 띠게 되고 집단간 배제를 유인하기 때문에 기업별, 산업별 수준의 노조 조직화는 복지 제공의 배타성만을 강화하게 된다. 반면에 전국적인 수준에서 노조가 조직화되면 전체노동계급의 연대라는 측면에서 보편주의적인 사회복지혜택을 선호하게 되고, 노동 계급의 대표성을 바탕으로 다른 계급과 연대를 하는 경우에는 근로를 통한 기여라는 사회보험의 진입장벽을 낮출 수도 있으며 궁극적으로는 조세로 운영되는 보편적인 복지제도를 확대할 수 있다. 따라서 한국의 경우에도 저발전 상태의 복지제도를 확대하는 과정에서 무엇보다도 복지제도를 둘러싼 사회적 행위자들의 조직화와 이들 간의 정치적 상호작용이 중요함을 명심해야 한다.

물론 전세계적으로 노조조직률이 감소하고 있는 상황에서 노조조직률을 급격하게 늘리는 일은 쉽지 않다. 이러한 측면에서 시퀀스분석 결과 영국과 동일한 집단으로 분류된 아일랜드의 사례에 주목할 필요가 있다. 아일랜드 역시 영국과 동일하게 자유주의 레짐 복지국가로서 복지지출의 규모가 작았으며 노사관계가 대립적이었고 정치시스템이 합의제 모델이 아닌 다수제 모델이었다. 그러나 1987년 이후 단독 다수 정부를 구성할 수 없게 되고 입법 과정에서 다수를 동원하기 힘들어지자 아일랜드 정부는 주요 정책들에 대해 먼저 사회 협약을 통해 입안한 이후에 의회로 이송했다(안재홍, 2013: 492). 1987년부터 정책자문기구인 국가경제사회위원회(NESC)를 중심으로 총 7차례의 사회협약을 체결했다. 이러한 경우 노조조직률이 낮고 노조가 분리되어 있어도 정부가 노사 관계에 직접 개입하여 단체 협상 전반을 조율함으로써 정부주도의 코포라티즘 모델이

가능해진다. 다시 말해, 복지제도를 둘러싼 사회적 행위자들의 조직화 수준이 낮고 분절되어 있는 경우 사회적 협약을 통해 사회적 집단들 간의 이해관계를 최대한 조율하고 조정하는 정부의 역할이 무엇보다 중요하다.

참 고 문 헌

- 고세훈. 1992. "영국노동당의 선거전략과 국유화-노동조합운동의 이념적 성격과 당내민주주의의 정치." 『경제와 사회』 13:79-113.
- 김교성·김성욱. 2010. "복지국가의 변화 측정을 위한 새로운 시도." 『한국사회복지학』 62(1):5-30.
- 김교성·유희원. 2015. "복지국가의 변화: 신,구 사회정책에 기초한 이념형 분석." 『사회복지연구』 46(1):433-67.
- 김영순. 1996. 『복지국가의위기와재편: 영국과스웨덴의경험』. 서울대학교출판부.
- 김수정. 2002. "복지국가 가족지원체계의 구조변화에 관한 일 연구", 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 민효상·김보경·서정욱. 2012. "적극적 노동시장정책의 국가 비교 분석: 한국의 특이성에 대한 탐색적 원인 분석을 중심으로." 『국가정책연구』 26(4):35-63.
- 송다영. 2009. "영국 가족정책의 변화와 한계." 『비판사회정책』, (28), 51-94.
- 신광영. 2015. 『스웨덴 사회민주주의』. 파주: 한울아카데미
- 신동면·최영준. 2012. "복지국가 트릴레마 양상의 변화." 『한국사회정책』 19(3): 119-147.
- 안상훈. 2007. '세계화 시대, 생산적 보완성이 높은 복지전략에 관한 비교사회정책연구 -사회서비스형 복지국가 전략의 경제적 성과를 중심으로.' 『사회복지연구』 32: 131-159.
- 안재홍. 2013. 『복지 자본주의 정치경제의 형성과 재편』. 서울: 후마니타스.
- 안희남. 2002. "신·구 제도주의 비교연구." 『현대사회와 행정』 12:1-41.
- 양재진. 2007. "스웨덴 NDC연금제도의 이해와 한국에 도입시 쟁점 분석." 『한국행정학회 학술발표논문집』, 1245-1264.

- _____. 2009. “왜 한국의 대기업 노동은 복지국가 건설에 나서지 않는가?.” 정무권 외. 『한국 복지국가 성격논쟁 2』.
- 양종민. 2013. “시장개방에 따른 사회적 위험을 해결하기 위한 국가의 복지지출 구성과 경제적 성과.” 『한국사회학』 47(1):107-47.
- 우명숙. 2011. “한국 복지국가의 이론화와 점진적 변화 이론의 기여: 한국의 작은 복지국가 경로의 이해.” 한국사회정책 18(4):135-73.
- 우명숙·양종민. 2014. “1990년대 이후 스웨덴 사회정책 변화와 합의의 재구축: 거버넌스의 관점에서.” 『국제·지역연구』 23(3): 29-64
- 은민수. 2012. “복지국가의 조세정치: 영국과 스웨덴의 조세개혁을 중심으로.” 『사회복지정책』 39(2):125-55.
- 이주하. 2009. “방법론으로서의 유형화, 인과관계의 메커니즘, 그리고 제도변화의 역학.” 정무권 외. 『한국 복지국가 성격논쟁 2』.
- 전광희. 2012. “경제와 정부재정.” 주요국의 사회보장제도-독일 편, 한국보건사회연구원
- 정이환. 2011.. 『경제위기와 고용체제: 한국과 일본의 비교』. 서울: 한울 아카데미.
- 정의룡·임진영·양재진. 2012. “복지와 재정건전성의 관계분석.” 『한국행정학회 학술발표논문집』, 1-21.
- 정의룡·양재진. 2012. “서구와 한국 복지국가의 변화와 지속.” 『한국정치학회보』, 46(1), 309-336.
- 주은선. 2004. “1990년대 스웨덴 연금개혁의 정치”. 『진보평론』, 140-176.
- _____. 2014. “변화하는 스웨덴 모델과 박근혜 정부의 복지정책 방향.” 『스칸디나비아 연구』 15:103-42.
- 최연혁. 2012. “역사적 전개과정”. 『주요국의 사회보장제도-스웨덴 편』, 한국보건사회연구원
- 최영준. 2009. “사회과학에서 퍼지셋 활용의 모색: 퍼지 이상형 분석과 결함 요인 분석을 중심으로.” 『정부학연구』 15(3):307-37.
- _____. 2011. “기획논문 : 위험 관리자로서의 복지국가: 사회적 위험에

- 대한 이론적 이해.” 『정부학연구』 17(2):31-58.
- _____. 2012. 『주요국의 사회보장제도: 영국』. 한국보건사회연구원
- 하연섭. 2002. “신제도주의의 최근 경향”. 『한국행정학보』, 36(4), 339-359.
- Aassve, Arnstein, Francesco C. Billari, and Raffaella Piccarreta. 2007. “Strings of Adulthood: A Sequence Analysis of Young British Women’s Work-family Trajectories.” *European Journal of Population* 23:369 - 88.
- Abbott, Andrew. 1998. “The causal devolution.” *Sociological Methods and Research*, 27(2), 148 - 181.
- _____.2000.“Reply to Levine and Wu: Sequence analysis.” *Sociological Methods & Research* 29(1):65-76.
- Abbott, Andrew, and Stanley DeViney. 1992. “The welfare state as transnational event: evidence from sequences of policy adoption.” *Social Science History* 16(2):245-74.
- Abbott, Andrew, and Angela Tsay. 2000. “Sequence analysis and optimal matching methods in sociology review and prospect.” *Sociological Methods & Research* 29(1):3-33.
- Abrahamson, Peter. 1999. “The welfare modelling business.” *Social Policy & Administration* 33(4):394-415.
- Aisenbrey, Silke, and Anette Fasang. 2017. “The Interplay of Work and Family Trajectories over the Life Course: Germany and the United States in Comparison.” *American journal of sociology* 122(5):1448-84.
- Amenta, Edwin, and Alexander Hicks. 2010. “Research Methods.” in Castles, Francis G, Stephan Leibfried, and Jane Lewis. 2010. *The Oxford handbook of the welfare state: Oxford Handbooks*

Online.

- Anxo, Dominique, and Harald Niklasson. 2006. "The Swedish model in turbulent times: Decline or renaissance?" *International Labour Review* 145(4):339-71.
- Arts, Wil, and John Gelissen. 2002. "Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report." *Journal of European social policy* 12(2):137-58.
- _____. 2010. "Models of the welfare state." in Castles, Francis G, Stephan Leibfried, and Jane Lewis. 2010. *The Oxford handbook of the welfare state: Oxford Handbooks Online*: 569-83.
- Aust, Andreas, and Frank Bönker. 2004. "New social risks in a Conservative welfare state: the Case of Germany." *New risks, new welfare*:29-53.
- Atkinson, Anthony B, and John Micklewright. 1991. "Unemployment compensation and labor market transitions: a critical review." *Journal of economic literature* 29(4):1679-727.
- Baldwin, Peter. 1990. *The politics of social solidarity: class bases of the European welfare state, 1875-1975*. Cambridge University Press.
- Bambra, C. 2004 'The worlds of welfare: illusory or gender blind', *Social Policy and Society*, 3: 201 - 11.
- _____. 2007. "Decommodification and the Worlds of Welfare revisited." *Journal of European Social Policy*, 16, 1, 73 - 80.
- Barrientos, Armando. 2015. "'A Veritable Mountain of Data and Years of Endless Statistical Manipulation': Methods in the Three Worlds and After." *Social Policy and Society* 14(02):259-70.
- Baumol, William J. 1967. "Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis." *The American Economic Review* 57(3):415-26.

- Béland, Daniel, and Martin Powell. 2016. "Continuity and Change in Social Policy." *Social Policy & Administration* 50(2):129–47.
- Bengtsson, Mattias, Caroline Porte, and Kerstin Jacobsson. 2017. "Labour Market Policy under Conditions of Permanent Austerity: Any Sign of Social Investment?" *Social Policy & Administration* 51(2):367–88.
- Bergmark, Ake, and Joakim Palme. 2003. "Welfare and the unemployment crisis: Sweden in the 1990s." *International Journal of Social Welfare* 12(2):108–22.
- Blair, Tony. 1999. "Facing the modern challenge: The third way in Britain and South Africa." speech, Parliament Building, Cape Town, South Africa 8.
- Blair-Loy, Mary. 1999. "Career Patterns of Executive Women in Finance: An Optimal Matching Analysis 1." *American Journal of Sociology* 104(5):1346–97.
- Blanchard, Philippe. 2005. "Multi-dimensional Biographies. Explaining Disengagement through Sequence Analysis." *Presented at the Third ECPR Conference, Budapest, Hungary*.
- Bleses, Peter, and Martin Seeleib-Kaiser. 2004. *The dual transformation of the German welfare state*: Springer.
- Bolzendahl, Catherine. 2011. "Beyond the big picture: gender influences on disaggregated and domain-specific measures of social spending, 1980 - 1999." *Politics & Gender* 7(01):35–70.
- Bonoli, Giuliano. 2006. "New social risks and the politics of post-industrial social policies." In *The politics of post-industrial welfare states: Adapting post-war social policies to new social risks*:3–26.
- _____. 2007. "Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial

- Democracies." *Comparative Political Studies* 40(5):495–520.
- _____. 2010. "The political economy of active labor-market policy." *Politics & Society* 38(4):435–57.
- _____. 2013. *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and childcare policies in a comparative perspective*. Oxford University Press.
- Bosch, Gerhard, and Jean Charest. 2008. "Vocational training and the labour market in liberal and coordinated economies." *Industrial relations journal* 39(5):428–47.
- Bosch, G, and C Weinkopf. 2010. "Minimum wage systems and changing industrial relations: National report Germany." *report for EC-funded project*. <http://research.mbs.ac.uk/european-employment/Ourresearch/Pastprojects/Minimumwage.aspx> (accessed 15 May, 2013).
- Bradley, David, Evelyne Huber, Stephanie Moller, François Nielsen, and John D Stephens. 2003. "Distribution and redistribution in postindustrial democracies." *World Politics* 55(02):193–228.
- Bridgen, Paul, and Traute Meyer. 2011. "Britain: exhausted voluntarism—the evolution of a hybrid pension regime." In, Ebbinghaus, Bernhard (eds.) *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. Oxford, GB, Oxford University Press pp. 265–292
- Brzinsky-Fay, Christian, and Ulrich Kohler. 2010. "New developments in sequence analysis." *Sociological Methods & Research* 38(3):359–64.
- Bulmer, M. and Rees, A. M. 1996. "Conclusion: Citizenship in the Twenty-first Century." in M. Bulmer and A. M. Rees eds., *Citizenship Today. The Contemporary Relevance of T. H. Marshall*, pp. 269 – 84. London: UCL Press.

- Campbell, John L. 2004. *Institutional change and globalization*: Princeton University Press.
- Campbell, M. 2008. "Labour's policy on money for parents." *Social Policy & Society*, 7(4), 457–470.
- Cantillon, Bea. 2011. "The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era." *Journal of European social policy* 21(5):432–49.
- Casey, Bernard, and Stephen Wood. 1994. *Great Britain: firm policy, state policy and the employment of older workers*: Walter ed Gruyter Berlin.
- Castles, Francis G. 1996. "Home ownership and the welfare state: is Southern Europe different?" *South European Society and Politics* 1(2):163–85.
- . 2009. "What welfare states do: a disaggregated expenditure approach." *Journal of Social Policy* 38(01): 45–62.
- Castles, Francis G, and Deborah Mitchell. 1993. "Worlds of welfare and families of nations." In F. Castles eds., *Families of Nations*, Brookfield, VT: Dartmouth.
- Caswell, Dorte, and Helle Bendix Kleif. 2013. "Disability Pensions and Active Labor Market Policy." *Journal of Social Service Research* (ahead-of-print).
- Chaloupkova, Jana. 2010. "The De-standardisation of Early Family Trajectories in the Czech Republic: A Cross-cohort Comparison." *Czech Sociological Review* 46: 427 - 51.
- Childs, S. 2004. "A feminised style of politics?" *British Journal of Politics & International Relations*, 6(1), 3–19.
- Clasen, Jochen. 2005. *Reforming European welfare states: Germany and the United Kingdom compared*. Oxford University Press on Demand.

- Clasen, Jochen, and Daniel Clegg. 2013. *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*: OUP Oxford.
- Clasen, Jochen, and Nico A Siegel. 2007. *Investigating welfare state change: the 'dependent variable problem' in comparative analysis*: Edward Elgar Publishing.
- Clegg, Daniel. 2010. "Labour market policy in the crisis: the UK in comparative perspective." *Journal of Poverty and Social Justice* 18(1):5-17.
- Cornwell, Benjamin. 2015. *Social sequence analysis: Methods and applications*: Cambridge University Press.
- Cureton, Edward E. 1957. "The upper and lower twenty-seven per cent rule." *Psychometrika* 22(3):293-96.
- Daly, M. and Lewis, J. 2000. "The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States." *British Journal of Sociology* 51 (2): 281 - 98.
- Danforth, Benjamin. 2014. "Worlds of welfare in time: A historical reassessment of the three-world typology." *Journal of European social policy* 24(2):164-82.
- Davidsson, Johan Bo, and Patrick Emmenegger. 2012. "Insider-outsider dynamics and the reform of job security legislation." in Bonoli, Giuliano, and David Natali. 2012. *The politics of the new welfare state*: Oxford University Press: 206-29.
- Davies, Will. 2005. *Modernising with purpose: a manifesto for a digital Britain*: Institute for Public Policy Research.
- Deeg, Richard, and Gregory Jackson. 2007. "Towards a more dynamic theory of capitalist variety." *Socio-Economic Review* 5(1):149-79.

- Dijkstra, Wil, and Toon Taris. 1995. "Measuring the Agreement between Sequences." *Sociological Methods and Research* 24:214 - 31.
- DiMaggio, Paul J, and Walter W Powell. 1991. *The new institutionalism in organizational analysis*: University of Chicago Press Chicago, IL.
- Dingeldey, Irene. 2004. "Welfare state transformation between 'workfare' and an 'enabling' state." Pp. 9-11 in *Espanet Conference*, Oxford, September.
- Dobbin, Frank. 1994. *Forging industrial policy: The United States, Britain, and France in the railway age*: Cambridge University Press.
- Duell, N., P. Tergeist, U. Bazant and S. Cimper. 2010. "Activation Policies in Switzerland", OECD Social Employment and Migration Working Papers.
- Dwyer, Peter. 2004. "Creeping conditionality in the UK: from welfare rights to conditional entitlements?" *The Canadian Journal of Sociology* 29(2):265-87.
- Ebbinghaus, Bernhard. 2006. *Reforming early retirement in Europe, Japan and the USA*: Oxford University Press.
- Ebbinghaus, Bernard, and Werner Eichhorst. 2007. *Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy: Country Report: Germany*: Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies.
- Edlund, Jonas. 2000. "Public attitudes towards taxation: Sweden 1981 - 1997." *Scandinavian Political Studies* 23(1):37-65.
- Eichhorst, Werner, Otto Kaufmann, Regina Konle-Seidl, and H-J Reinhard. 2008. "Bringing the jobless into work? An introduction to activation policies." Pp. 1-16 in *Bringing the*

- Jobless into Work?: Springer.
- Eichhorst, Werner, and Paul Marx. 2012. "The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies."
- Elzinga, Cees H. 2003. "Sequence Similarity: A Nonaligning Technique." *Sociological Methods and Research* 32:3 - 29.
- Elzinga, Cees H., and Aart C. Liefbroer 2007. "De-standardization of Family-life Trajectories of Young Adults: A Cross-national Comparison Using Sequence Analysis." *European Journal of Population* 23:225 - 50.
- Emmenegger, Patrick. 2015. "The politics of job security regulations in Western Europe: from drift to layering." *Politics & Society* 43(1):89-118.
- Emmenegger, Patrick, Silja Hausermann, Bruno Palier, and Martin Seeleib-Kaiser. 2012. *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gösta. 1985. *States Against Markets*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press.
- _____. 1999. *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford Univ. Press.
- _____. 2002. *Why we need a new welfare state*: Oxford University Press.
- Estevez-Abe, Margarita, Torben Iversen, and David Soskice. 2001. "Social protection and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state." *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*:145-83.

- Ferragina, Emanuele, and Martin Seeleib-Kaiser. 2011. "Thematic Review: Welfare regime debate: past, present, futures?" *Policy & Politics* 39(4):583-611.
- Ferragina, Emanuele, Martin Seeleib Kaiser, and Mark Tomlinson. 2013. "Unemployment protection and family policy at the turn of the 21st century: a dynamic approach to welfare regime theory." *Social Policy & Administration* 47(7):783-805.
- Ferragina, Emanuele, Martin Seeleib-Kaiser, and Thees Spreckelsen. 2015. "The Four Worlds of 'Welfare Reality' - Social Risks and Outcomes in Europe." *Social Policy and Society* 14(02):287-307.
- Ferragina, Emanuele, and Martin Seeleib-Kaiser. 2015. "Determinants of a silent (r) evolution: Understanding the expansion of family policy in rich OECD countries." *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 22(1):1-37.
- Ferrera, M. 1996. "The "Southern" Model of Welfare in Social Europe." *Journal of European Social Policy* 6 (1): 17 - 37.
- Fleckenstein, Timo. 2008. "Restructuring welfare for the unemployed: the Hartz legislation in Germany." *Journal of European social policy* 18(2):177-88.
- Fleckenstein, Timo, Adam M. Saunders, and Martin Seeleib-Kaiser. 2011. "The Dual Transformation of Social Protection and Human Capital: Comparing Britain and Germany." *Comparative Political Studies* 44, no. 12: 1622 - 50.
- Fleckenstein, Timo, and Soohyun Christine Lee. 2014. "The politics of postindustrial social policy family policy reforms in Britain, Germany, South Korea, and Sweden." *Comparative Political Studies* 47(4):601-30.
- _____. 2016. "The politics of labor market reform in coordinated welfare capitalism: comparing Sweden, Germany, and South

- Korea." *World politics* 69(1):144–83.
- Flora, Peter, and Arnold Joseph Heidenheimer. 1981. *The development of welfare states in Europe and America*. Transaction Publishers.
- Gabadinho, Alexis, Gilbert Ritschard, Nicolas Séverin Mueller, and Matthias Studer. 2011. "Analyzing and visualizing state sequences in R with TraMineR." *Journal of Statistical Software* 40(4):1–37.
- Gamble, Andrew. 1990. "Theories of British politics." *Political studies* 38(3):404–20.
- Gauthier, Jacques Antoine. 2003. *Comparative family policy database*, The Hague, The Netherlands: Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute.
- Gauthier, Jacques Antoine, Eric D Widmer, Philipp Bucher, and Cédric Notredame. 2010. "Multichannel sequence analysis applied to social science data." *Sociological methodology* 40(1):1–38.
- Gelman, Andrew, and David K Park. 2009. "Splitting a predictor at the upper quarter or third and the lower quarter or third." *The American Statistician* 63(1).
- Genolini, Christophe, and Bruno Falissard. 2011. "KmL: A package to cluster longitudinal data." *Computer Methods and Programs in Biomedicine* 104(3):e112–e21.
- Gingrich, Jane. 2015. "Coalitions, policies, and distribution: Esping-Andersen's Three Worlds of Welfare Capitalism." in Mahoney, James, and Kathleen Thelen. 2015. *Advances in Comparative-Historical Analysis*: Cambridge University Press.
- Gingrich, Jane, and Ben Ansell. 2015. "The dynamics of social investment: human capital, activation, and care." in *The*

Politics of Advanced Capitalism.

- Glennerster, Howard. 1995. *British social policy since 1945*. Blackwell.
- Goodin, R.E. 2001. 'Work and welfare: towards a post-productivist welfare regime', *British Journal of Political Science*, 31: 13 - 39.
- Gornick, J., M. Meyers, and K. Ross. 1997. "Supporting the employment of others: Policy variation across 14 welfare states", *Journal of European Social Policy*, 7(1), pp. 45~70.
- Green, Donald, and Ian Shapiro. 1996. *Pathologies of rational choice theory: A critique of applications in political science*. Yale University Press.
- Green-Pedersen, Christoffer, and Markus Haverland. 2002. "Review Essay: The new politics and scholarship of the welfare state." *Journal of European social policy* 12(1):43-51.
- Griggs, Julia, Andrew Hammond, and Robert Walker. 2014. "ACTIVATION FOR ALL." *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*:73.
- Hacker, Jacob S. 2005. "Policy drift: The hidden politics of US welfare state retrenchment." in Streeck, Wolfgang, and Kathleen Thelen. 2005. *Beyond continuity: Explorations in the dynamics of advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press: 40-82.
- Hall, Peter A. 1993. "Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain." *Comparative Politics*:275-96.
- Hall, Peter A, and Rosemary CR Taylor. 1996. "Political science and the three new institutionalisms." *Political studies* 44(5):936-57.
- Hall, Peter A, and David Soskice. 2001. *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. OUP

- Oxford.
- Hall, Peter A, and Kathleen Thelen. 2009. "Institutional change in varieties of capitalism." *Socio-Economic Review* 7(1):7-34.
- Harrell, F. 2008. "Problems Caused by Categorizing Continuous Variables,"available online at <http://biostat.mc.vanderbilt.edu/twiki/bin/view/Main/CatContinuous>.
- Halpin, Brendan, and Tak Wing Cban. 1998. "Class careers as sequences: An optimal matching analysis of work-life histories." *European Sociological Review* 14(2):111-30.
- Han, Shin-Kap, and Phyllis Moen. 1999. "Clocking out: Temporal patterning of retirement 1." *American Journal of Sociology* 105(1):191-236.
- Harrell, F. 2008. "Problems Caused by Categorizing Continuous Variables,"available online at <http://biostat.mc.vanderbilt.edu/twiki/bin/view/Main/CatContinuous>.
- Hassel, Anke. 2015. "Trade unions and the Future of Democratic Capitalism." in *The Politics of Advanced Capitalism*.
- Häusermann, Silja. 2010. *The politics of welfare state reform in continental Europe: modernization in hard times*: Cambridge University Press.
- _____. 2012. "The politics of old and new social policies." in Bonoli, Giuliano, and David Natali. 2012. *The politics of the new welfare state*: Oxford University Press
- Haydu, Jeffrey. 1998. "Making use of the past: Time periods as cases to compare and as sequences of problem solving." *American journal of sociology* 104(2):339-71.
- Heggeseth, Brianna Christine. 2013. *Longitudinal Cluster Analysis*

- with Applications to Growth Trajectories*: University of California, Berkeley.
- Hemerijck, Anton. 2012. "Two or three waves of welfare state transformation?" in Hemerijck, Anton, N Morel, B Palier, and J Palme. 2012. *Towards a social investment welfare state*: The Policy Press.:33-60.
- _____. 2013. *Changing welfare states*: Oxford University Press.
- Hinrichs, Karl. 2010. "A social insurance state withers away. Welfare state reforms in Germany - or: attempts to turn around in a cul-de-sac." in Palier, Bruno eds. 2010. *A long goodbye to Bismarck?: the politics of welfare reforms in continental Europe*: Amsterdam University Press: 45-72.
- Holzmann, Robert, and Steen Jørgensen. 2001. "Social risk management: A new conceptual framework for social protection, and beyond." *International Tax and Public Finance* 8(4):529-56.
- Huber, Evelyne, and John D. Stephens. 2001. *Development and crisis of the welfare state : parties and policies in global markets*. Chicago: The University of Chicago Press.
- _____. 2006. "Combating old and new social risks." in Armingeon, Klaus, and Giuliano Bonoli. 2006. *The politics of post-industrial welfare states: adapting post-war social policies to new social risks*: Routledge.
- Hudson, J. and Kühner, S. 2009. "Towards productive welfare? A comparative analysis of 23 OECD countries." *Journal of European Social Policy*, 19, 1, 34 - 46.
- Huo, Jingjing. 2009. *Third way reforms: Social democracy after the golden age*: Cambridge University Press.
- Huo, Jingjing, Moira Nelson, and John D Stephens. 2008.

- "Decommodification and activation in social democratic policy: resolving the paradox." *Journal of European social policy* 18(1):5-20.
- Immergut, Ellen M. 1992. Health politics: interests and institutions in Western Europe: CUP Archive.
- Iversen, Torben. 1999. *Contested economic institutions: The politics of macroeconomics and wage bargaining in advanced democracies*: Cambridge University Press.
- _____. 2001. "2 The Dynamics of Welfare State Expansion: Trade Openness, De-industrialization, and Partisan Politics 10." *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*
- Iversen, Torben, and John D Stephens. 2008. "Partisan politics, the welfare state, and three worlds of human capital formation." *Comparative Political Studies* 41(4-5):600-37.
- Iversen, Torben, and Anne Wren. 1998. "Equality, employment, and budgetary restraint: the trilemma of the service economy." *World politics* 50(04):507-46.
- Jensen, Carsten. 2008. "Worlds of welfare services and transfers." *Journal of European social policy* 18(2):151-62.
- _____. 2013. *The right and the welfare state*: OUP Oxford.
- Jessop, Bob. 1991. "The welfare state in the transition from Fordism to post-Fordism." B. Jessop et al:82-105.
- _____. 1999. "The changing governance of welfare: recent trends in its primary functions, scale, and modes of coordination." *Social Policy & Administration* 33(4):348-59.
- Kammer, Andreas, Judith Niehues, and Andreas Peichl. 2012. "Welfare regimes and welfare state outcomes in Europe." *Journal of European social policy* 22(5):455-71.

- Kangas, Olli. 1994. "The politics of social security: on regressions, qualitative comparisons, and cluster analysis." *The comparative political economy of the welfare state*:346-64.
- Katzenstein, Peter J. 1985. *Small states in world markets: Industrial policy in Europe*. Cornell University Press.
- Koelble, Thomas A. 1995. "The new institutionalism in political science and sociology." *Comparative Politics*, Vol. 27, No. 2: pp. 231-243
- Köhler, Peter A, Katarina H Thoren, and Rickard Ulmestig. 2008. "Activation Policies in Sweden: "Something Old, Something New, Something Borrowed and Something Blue". Pp. 257-96 in *Bringing the Jobless into Work?*: Springer.
- Korpi, Walter. 1983. *The democratic class struggle*: Routledge & Kegan Paul London.
- Korpi, W. and Palme, J. 2010. *The Social Citizenship Indicator Program* (SCIP). Stockholm: Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.
- Krasner, Stephen D. 1988. "Sovereignty an institutional perspective." *Comparative Political Studies* 21(1):66-94.
- Kruskal, Joseph B. 1983. "An overview of sequence comparison: Time warps, string edits, and macromolecules." *SIAM review* 25(2):201-37.
- Kuitto, Kati. 2016. "From social security to social investment? Compensating and social investment welfare policies in a life-course perspective." *Journal of European social policy* 26(5):442-59.
- Lee, Sophia Seung-yoon. 2009. "Rethinking the New Risk Discussion. Risk Shifts in 18 Post-industrial Economies." *COMPASSS Working Paper* 2009-56,(2009-56).

- Leisering, Lutz. 2011. *The new regulatory state: Regulating pensions in Germany and the UK*: Springer.
- Leibfried, S. 1992. 'Towards a European welfare state? On Integrating Poverty Regimes into the European Community', in Z. Ferge and J. E. Kolberg eds., *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Lesnard, Laurent. 2006. "Optimal Matching and Social Sciences." Centre de Recherche en Economie et Statistique.
- _____. 2008. "Off-scheduling within Dual-earner Couples: An Unequal and Negative Externality for Family Time." *American Journal of Sociology* 114:447 - 90.
- _____. 2014. "Using optimal matching analysis in sociology: Cost setting and sociology of time." Pp. 39-50 in *Advances in Sequence Analysis: Theory, Method, Applications*: Springer.
- Levi, Margaret. 1997. "A model, a method, and a map: Rational choice in comparative and historical analysis." *Comparative politics: Rationality, culture, and structure* 28:78.
- Levitas, Ruth. 2005. *The inclusive society?: social exclusion and New Labour*: Springer.
- Lewis, J. 1992. "Gender and the Development of Welfare Regimes." *Journal of European Social Policy* 2 (3): 159 - 73.
- _____. 2009. *Work-family balance, gender and policy*: Edward Elgar Publishing.
- Lindvall, Johannes, and David Rueda. 2012. "Insider-outsider politics: Party strategies and political behavior in Sweden." *The age of dualization: The changing face of inequality in deindustrializing societies*:277-303.
- Lødemel, Ivar, and Heather Trickey. 2000. 'An offer you can't refuse': workfare in international perspective: Policy Press.

- Lødemel, Ivar, and Erika Gubrium. 2014. "Trajectories of change." in *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*, edited by Lødemel, Ivar, and Amilcar Moreira. Oxford University Press.
- Lodemel, Ivar, and Amilcar Moreira. 2014. *Activation or workfare? Governance and the neo-liberal convergence*: Oxford University Press.
- Lownpes, Vivien. 1996. "Varieties of new institutionalism: a critical appraisal." *Public administration* 74(2):181-97
- Lynch, J. 2006. *Age in the welfare state: The origins of social spending on pensioners, workers, and children*: Cambridge University Press.
- Lynch Julia and Martin Rhodes. 2016. "Historical Institutionalism and Welfare State," in *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, edited by Fioretos, Orfeo, Tulia G Falletti, and Adam Sheingate.: Oxford University Press.
- MacIndoe, Heather, and Andrew Abbott. 2009. "Sequence Analysis and Optimal Matching technique for Social Science Data." Pp. 279-300 in *Handbook of data analysis*, edited by M. A. Hardy and A. Bryman: Sage.
- Mahoney, James. 2000. "Path dependence in historical sociology." *Theory and society* 29(4):507-48.
- Mahoney, James, and Kathleen Thelen. 2010. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*: Cambridge University Press.
- Manow, Philip. 1997. "Social insurance and the German political economy." MPIfG discussion paper.
- _____. 2010. "Trajectories of fiscal adjustment in Bismarckian welfare systems." in Palier, Bruno eds. 2010. *A long goodbye*

- to Bismarck?: the politics of welfare reforms in continental Europe*: Amsterdam University Press:279–99.
- Manow, Philip, and Eric Seils. 2000. "The employment crisis of the German welfare state." *West European Politics* 23(2):137–60.
- March, James G, and Johan P Olsen. 1983. "The new institutionalism: Organizational factors in political life." *American political science review* 78(03):734–49.
- Martin, Cathie Jo, and Duane Swank. 2012. *The political construction of business interests: coordination, growth, and equality*: Cambridge University Press.
- Meagher, Gabrielle, and Marta Szebehely. 2012. "Equality in the social service state: Nordic childcare models in comparative perspective." Kvist, Jon, Fritzell, Johan, Hvinden, Björn & Kangas Olli (eds.). *Changing social equality: The Nordic welfare model in the 21*:89–117
- Meyer, John W, and Brian Rowan. 1977. "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony." *American journal of sociology* 83(2):340–63.
- Minas C., Jacobson D., Antoniou E. and McMullan C. 2014. "Welfare regime, welfare pillar and southern Europe." *Journal of European Social Policy*, 24, 2, 135 - 49.
- Mishra, Ramesh. 1986. "Social analysis and the welfare state: Retrospect and prospect." *Comparing Welfare States and Their Futures*:20–31.
- Morel, Nathalie, Bruno Palier, and Joakim Palme. 2012. *Towards a social investment welfare state?: ideas, policies and challenges*: Policy Press.
- Morgan, Kimberly J. 2013. "Path shifting of the welfare state: Electoral competition and the expansion of work–family policies

- in Western Europe." *World politics* 65(01):73-115.
- Naumann, Ingela. 2006. "Childcare Politics in the West German and Swedish Welfare States from the 1950s to the 1970s."
- Obinger, Herbert. 1998. "Federalism, direct democracy, and welfare state development in Switzerland." *Journal of Public Policy* 18(3):241-63.
- Obinger, Herbert, and Peter Starke. 2015. "Welfare State Transformation." *The Oxford Handbook of Transformations of the State*
- Obinger, H. and Wagschal, U. 1998. "Families of nations and public policy." *West European Politics*, 24(1): 99 - 113.
- O'Brien, Robert M. 1981. "Using rank category variables to represent continuous variables: defects of common practice." *Social Forces* 59(4):1149-62.
- O'Connor, J. S. 1993. "Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes: Theoretical and Methodological Issues." *The British Journal of Sociology* 44 (3): 501 - 18.
- O'Connor, J. S., Orloff, A. and Shaver, S. 1999. *States, Markets, Families. Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*. Cambridge: Cambridge UP.
- OECD. 2011. *OECD Employment Outlook 2011*, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/empl-outlook-2011-en>
- _____. 2013. *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en
- _____. 2015. *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en

- Oertzen, Christine von. 1999. "Women, work, and the state: Lobbying for part-time work and 'practical equality' in *the West German Civil Service*, 1958–1969."
- Orloff, A. S. 1993. "Gender and the Social Rights of Citizenship: a Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States." *American Sociological Review* 58 (3): 303 – 28.
- Palier, Bruno. 2005. "Change: French Social Policy in the 1990s." in Streeck, Wolfgang, and Kathleen Thelen. 2005. *Beyond continuity: Explorations in the dynamics of advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press
- _____. 2010. *A long goodbye to Bismarck?: the politics of welfare reforms in continental Europe*. Amsterdam University Press.
- Palier, Bruno, and Kathleen Thelen. 2010. "Institutionalizing dualism: Complementarities and change in France and Germany." *Politics & Society* 38(1):119–48.
- Palme, Joakim. 1990. Pension rights in welfare capitalism: the development of old-age pensions in 18 OECD countries 1930 to 1985: Swedish Institute for Social Research.
- Peck, Jamie. 2001. *Workfare States*: ERIC.
- Pierson, Paul. 1994. Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment: Cambridge Univ Press.
- _____. 2000. "Increasing returns, path dependence, and the study of politics." *American political science review* 94(02):251–67.
- _____. 2001. *The new politics of the welfare state*. New York.
- _____. 2004. *Politics in time: History, institutions, and social analysis*: Princeton University Press.
- _____. 2011. "The welfare state over the very long run." ZeS-Arbeitspapier.
- Pollock, Gary. 2007. "Holistic trajectories: a study of combined

- employment, housing and family careers by using multiple sequence analysis." *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)* 170(1):167–83.
- Powell, Martin, and Armando Barrientos. 2004. "Welfare regimes and the welfare mix." *European Journal of Political Research* 43(1):83–105.
- _____. 2011. "An audit of the welfare modelling business." *Social Policy & Administration* 45(1):69–84.
- _____. 2015. "Introduction: Twenty Five Years of the Welfare Modelling Business." *Social Policy and Society* 14(02):241–45.
- Preacher, Kristopher J, Derek D Rucker, Robert C MacCallum, and W Alan Nicewander. 2005. "Use of the extreme groups approach: a critical reexamination and new recommendations." *Psychological methods* 10(2):178.
- Ragin, Charles C. 1994. "Introduction to qualitative comparative analysis." in T. Janoski and A. M. Hicks (eds.), *The Comparative Political Economy of the Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 299 - 315.
- Robette, Nicolas, Xavier Bry, and Éva Lelièvre. 2015. "A "global interdependence" approach to multidimensional sequence analysis." *Sociological methodology* 45(1):1–44.
- _____. 2000. *Fuzzy-set social science*: University of Chicago Press.
- Rueda, David. 2007. *Social Democracy Inside Out: Partisanship and Labor Market Policy in Advanced Industrialized Democracies*: Oxford University Press on Demand.
- _____. 2014. "Dualization, crisis and the welfare state." *Socio-Economic Review* 12(2):381–407.
- _____. 2015. "The State of the Welfare State: Unemployment, Labor Market Policy, and Inequality in the Age of Workfare."

- Comparative Politics* 47(3):296–314.
- Rueda, David, Erik Wibbels, and Melina Altamirano. 2015. "The origins of dualism." in *The Politics of Advanced Capitalism*.
- Sainsbury, D. 1996. *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge UP.
- Salmela-Aro, Katariina, Noona Kiuru, Jari-Erik Nurmi, and Mervi Eerola. 2011. "Mapping Pathways to Adulthood among Finnish University Students: Sequences, Patterns, Variations in Family- and Work-related Roles." *Advances in Life Course Research* 16:25 - 41.
- Saxonberg, Steven. 2013. "From defamilialization to degenderization: Toward a new welfare typology." *Social Policy & Administration* 47(1):26–49.
- Scheele, Alexandra. 2000. "Employers Demand New Labour Market Policy." February 27. At <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/labour-market/employers-demand-new-labour-market-policy>, accessed October 11, 2016.
- Schmid, Günther. 2013. "Sharing risks of labour market transitions: Towards a system of employment insurance." *British Journal of Industrial Relations*.
- Schmidt, Vivien A. 2000. "Values and Discourse in the Politics Adjustment." In Fritz W. Scharpf and Vivien A. Schmidt, eds., *Welfare and Work in the Open Economy, Volume I: From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- _____. 2010. "Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'." *European Political Science Review* 2(01):1–25.

- _____. 2011. "Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism." Daniel Béland, and Robert Henry Cox eds. *Ideas and politics in social science research*:47–64.
- Schulze-Cleven, Tobias. 2009. *Flexible markets, protected workers: Adjustment pathways in Europe's new economy*. University of California, Berkeley.
- Scott, W Richard. 1995. *Institutions and organizations*. Sage Thousand Oaks, CA.
- Scruggs, Lyle, and James P Allan. 2006. "The material consequences of welfare states benefit generosity and absolute poverty in 16 OECD countries." *Comparative Political Studies* 39(7):880–904
- Scruggs, Lyle. 2014. *Social Welfare Generosity Scores in CWED 2: A Methodological Genealogy*. CWED Working Paper 01, February 2014.
- Scruggs, Lyle, Detlef Jahn and Kati Kuitto. 2014. "Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2014-03." University of Connecticut & University of Greifswald.
- Seeleib Kaiser, Martin. 2010. "Socio-economic change, party competition and intraparty conflict: The family policy of the grand coalition." *German Politics*, 19, 3 - 4: 416 - 28.
- _____. 2016. "The end of the conservative German welfare state model." *Social Policy & Administration* 50(2):219–40.
- Shalev, Michael. 2007. "Limits and alternatives to multiple regression in comparative research." *Comparative Social Research* 24(3):261–308.
- Siaroff, A. 1994. "Work, Welfare and Gender Equality: a New Typology.", in D. Sainsbury eds., *Gendering Welfare States*, pp. 82 - 100. London: Sage.
- Sjöberg, Ola. 2011. "Sweden: ambivalent adjustment." *Regulating the*

- Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*:208–32.
- Skocpol, Theda. 1980. "Political response to capitalist crisis: Neo-Marxist theories of the state and the case of the New Deal." *Politics & Society* 10(2):155–201.
- _____. 1993. "Is the time finally ripe? Health insurance reforms in the 1990s." *Journal of Health Politics, Policy and Law* 18(3):531–50.
- Skocpol, Theda, and John Ikenberry. 1983. "The political formation of the American welfare state in historical and comparative perspective." *Comparative Social Research* 6(1):5.87–148.
- Solt, Frederick. 2016. "The Standardized World Income Inequality Database." *Social Science Quarterly* 97. SWIID Version 5.1, July 2016.
- Starke, Peter, Herbert Obinger, and Francis G Castles. 2008. "Convergence towards where: in what ways, if any, are welfare states becoming more similar?" *Journal of European Public Policy* 15(7):975–1000.
- Steinmo, Sven. 1993. "Taxation and democracy: Swedish." *British, and American Approaches to Financing the Modern State* (New Haven, 1993) 173:196.
- Stephens, John D. 1979. *The transition from capitalism to socialism*: Springer.
- Stiller, Sabina. 2010. *Ideational leadership in German welfare state reform: How politicians and policy ideas transform resilient institutions*: Amsterdam University Press.
- Stovel, Katherine, Michael Savage, and Peter Bearman. 1996. "Ascription into Achievement: Models of Career Systems at Lloyds Bank, 1890 – 1970." *American Journal of Sociology*

102:358 - 99.

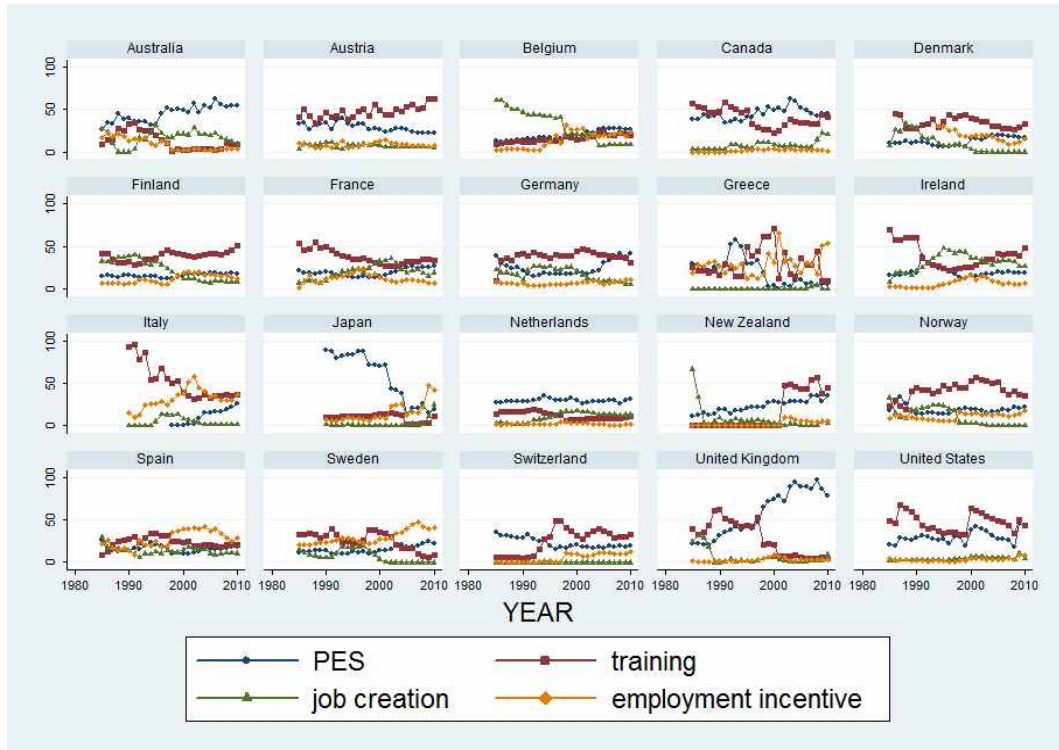
- Stoy, Volquart. 2014. "Worlds of welfare services: from discovery to exploration." *Social Policy & Administration* 48(3):343-60.
- Streeck, Wolfgang, and Kathleen Thelen. 2005. *Beyond continuity: Explorations in the dynamics of advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Studer, Matthias. 2013. "Weighted Cluster Library Manual: A Practical Guide to Creating Typologies of Trajectories in the Social Sciences with R." *LIVES Working paper* no. 24, Université de Genève.
- Svallfors, Stefan. 2011. "A bedrock of support? Trends in welfare state attitudes in Sweden, 1981 - 2010." *Social Policy & Administration* 45(7):806-25.
- Swenson, Peter. 2003. *Capitalists against markets: The making of labor markets and welfare states in the United States and Sweden*. Oxford University Press on Demand.
- Taylor-Gooby, Peter. 2004. *New risks, new welfare : the transformation of the European welfare state*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen. 1999. "Historical institutionalism in comparative politics." *Annual Review of Political Science* 2(1):369-404.
- _____. 2004. *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press. 캐슬린 쉴렌. 2014. 신원철 역. 『제도는 어떻게 진화하는가: 독일·영국·미국·일본에서의 숙련정치 경제』. 모티브북
- _____. 2014. *Varieties of liberalization and the new politics of social solidarity*. Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen Anne, Frank Longstreth, and Sven Steinmo. 1992.

- Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*: Cambridge University Press.
- Timmins, Nicholas. 2001. *The five giants: a biography of the welfare state*: HarperCollins.
- Vail, Mark. 2010. *Recasting welfare capitalism: economic adjustment in contemporary France and Germany*: Temple University Press.
- Vandenbroucke, Frank, and Koen Vleminckx. 2011. "Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame?" *Journal of European social policy* 21(5):450-71.
- Van Kersbergen, Kees, and Barbara Vis. 2013. *Comparative Welfare State Politics*: Cambridge University Press.
- Viebrock, Elke, and Jochen Clasen. 2009. "Flexicurity and welfare reform: a review." *Socio-Economic Review*.
- Vis, Barbara. 2007. "States of welfare or states of workfare? Welfare state restructuring in 16 capitalist democracies, 1985 - 2002." *Policy & Politics* 35(1):105-22.
- _____. 2012. "The comparative advantage of fsQCA and regression analysis for moderately large-N analysis." *Sociological Methods and Research*, 41, 1, 168 - 98.
- Vrooman, J. C. 2009. *"Rules of relief." Institutions of social security, and their impact*. Haag: The Netherlands Institute for Social Research.
- _____. 2012. "Regimes and cultures of social security: comparing institutional models through nonlinear PCA." *International Journal of Comparative Sociology*, 53, 5 - 6, 444 - 77.
- Weingast, Barry R. 1996. "Political Institutions: Rational Choice Perspectives." in Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann eds., *A New Handbook of Political Science*,

- 167–90. Oxford: Oxford University Press.
- Weishaupt, J Timo. 2011. *From the manpower revolution to the activation paradigm: explaining institutional continuity and change in an integrating Europe*: Amsterdam University Press.
- Wildeboer Schut, J. M., Vrooman, J. C. and de Beer, P. T. 2001. *On Worlds of Welfare: Institutions and Their Effects in Eleven Welfare States*, The Hague: Social and Cultural Planning Office of the Netherlands.
- Wilensky, Harold L. 1974. *The welfare state and equality: Structural and ideological roots of public expenditures*: Univ of California Press.
- Wilensky, Harold L, and Charles N Lebeaux. 1966. *Industrial society and social welfare*: Free Press.
- Wood, Stewart. 2001. "Labour market regimes under threat? Sources of continuity in Germany, Britain, and Sweden." *The new politics of the welfare state*:368–409
- Yang, Jae-jin and Jung, Yuiryong. 2015. "Why Are Active Labor Market Policies Underdeveloped in South Korea?". *Korean Political Science Review* 49(6):85–108.
- Yang, Jongmin. 2014. "Welfare states' policy response to new social risk: Sequence analysis for welfare policy'." *DEVELOPMENT AND SOCIETY* 43(2):269–96.

부 록

<부록 1> 적극적노동시장의 항목별 지출 변화



· 총 적극적노동시장지출 대비 각 항목별 지출의 비중(%)

출처: OECD statistics

<부록 2> 사회·경제·인구학적 변화가 스웨덴의 1970년 수준에 도달한 시점

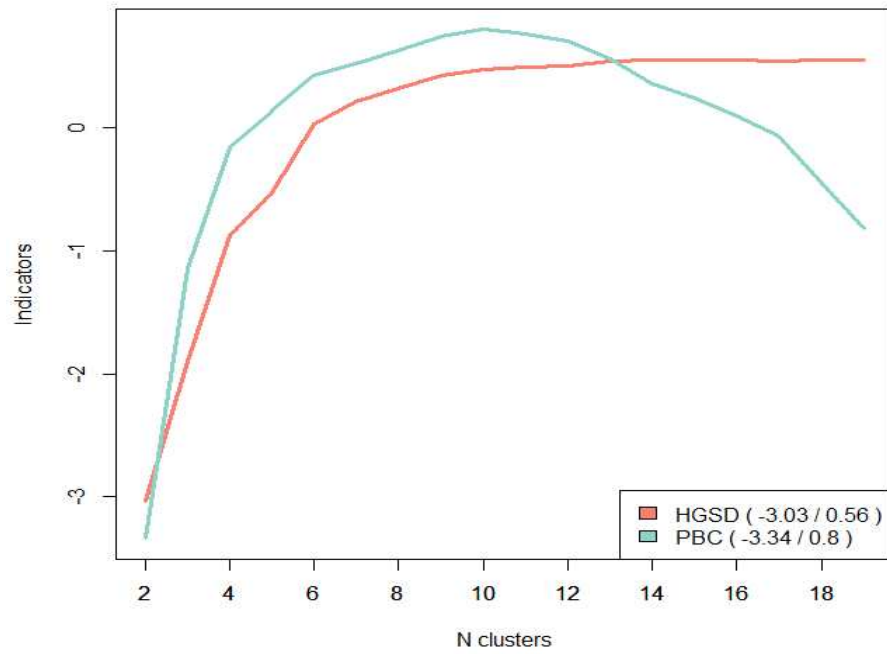
국가	서비스업 고용률	여성취업률 ^a	노인부양비율 ^b	벤치마크 평균	집단
스웨덴	1970	1970	1970	1970	5
핀란드	1983	1970	1972	1975	4
노르웨이	1973	1980	1972	1975	5
덴마크	1972	1983	1975	1977	5
영국	1972	1988	1971	1977	3
미국	1970	1985	1994	1983	1
오스트리아	1986	1994	1970	1983	4
프랑스	1978	2005	1972	1985	4
독일	1983	2001	1971	1985	6
벨기에	1972	2015	1970	1986	4
스위스	1980	1991	1987	1986	6
네덜란드	1970	1998	2005	1991	6
호주	1970	1995	2012	1992	1
일본	1979	2006	1995	1993	1
뉴질랜드	1975	1994	2013	1994	3
이탈리아	1984	2015	1989	1996	2
스페인	1987	2015	1992	1998	2
그리스	1993	2015	1992	2000	2
아일랜드	1983	2006	2014	2001	3

a: 벨기에, 이탈리아, 그리스, 스페인은 2015년을 기준으로 아직 스웨덴의 1970년 수준에 이르지 못했기 때문에 2015라고 기입함

b: 아일랜드는 2014년을 기준으로 스웨덴의 1970년 수준에 이르지 못했기 때문에 2014라고 기입함

출처: OECD statistics

<부록 3> 군집분석 결과의 집단분류를 위한 통계적 검증



<부록 4> 복지국가 유형화에 대한 선행연구들

저자	유형화	정책 영역/지표	방법론	자료 연도
Esping-Andersen(1990)	1. 자유주의(AU-CA-US-NZ-IE-UK) 2. 보수주의(IT-JP-FR-DE-FI-CH) 3. 사민주의(AT-BE-NL-DK-NO-SE)	연금 적용범위, 실업, 질병 보험(탈상품화)	기술 통계(descriptive statistics)	SCIP(1980)
Castles and Mitchell(1992)	1. 자유주의 (IE-JP-CH-NZ-UK) 2. 보수주의 (DE-IT-NL) 3. 비 우파 헤게모니(BE-DK-NO-SE) 4. 근본주의 (AU-NZ)	복지지출, 혜택의 평등성, 조세 시스템	기술 통계(descriptive statistics)	OECD(1980)
Ragin(1994)	1. 자유주의 (AU-CA-CH-US) 2. 사민주의 (DK-NO-SE) 3. 조합주의 (AT-BE-FI-FR-IT) 4. 나머지 (DE-IE-NL-NZ-UK)	연금 적용범위	QCA	OECD(1986)
Shalev(1996)	1. 북유럽 (SE-DK-NO-FI) 2. 보수주의 (IT, FR, BE, AT, IE) 3. 자유주의 (US-CA-CH-JP) 4. 보수주의 근사 집단 (DE-NL) 5. 적정(moderate) 수준의 계급 동원을 특징으로 하는 자유주의 (UK-AU-NZ)	제도주의, 조합주의	PCA	에스핑 앤더슨 (1990)
Bonoli(1997)	1. 북유럽 (DK-NO-FI-SE) 2. 보수주의 (NL-BE-FR-LX-DE-FR) 3. 잔여주의 (UK-IE) 4. 지중해 (IT-CH-ES-GR-PT)	사회지출(GDP 대비 %), 기 여를 통해 재정이 조달되는 사회지출(GDP 대비 %)	기술 통계(descriptive statistics)	O E C D (1 9 8 9 , 1992)

저자	유형화	정책 영역/지표	방법론	자료 연도
Korpi and Palme(1998)	1. 기본 사회보장 (CA-DK-NL-NZ-CH-IE-UK-US) 2. 조합주의 (AT-BE-FR-DE-IT-JP) 3. 포괄주의(encompassing) (FI-NO-SE) 4. 선별주의(Targeted) (AU)	Basis of entitlement, benefit principle, governance of social insurance programme	기술 통계(descriptive statistics)	SCIP (1994), LIS(1994)
Obinger and Wagschal (1998)	1. 자유주의 (CA-JP-CH-US) 2. 근본주의 (AU-NZ) 3. 보수주의 (AT-FR-IT) 4. 사민주의 (DK-NO-SE) 5. 혼합(Hybrid) (BE-DE-FI-IE-NL-UK)	사회 계층화(에스핑 엔더 슨의 이론적 개념)	군집분석	OECD(1980)
Gallie and Paugam(2000)	1. 하위 보호주의(Sub-protective) (IT-ES-PT-GR) 2. 자유주의/최소주의 (UK-IE) 3. 고용 중심(Employment centred) (FR-DE-NL-BE) 4. 보편주의 고용(Universalistic unemployment welfare) (DK-SE)	경제 발전, 인구학적 요인, 노동시장 변화, 실업률	기술 통계(descriptive statistics)	LFS (1995), Eurostat(1995), ECHP(1994)
Goodin(2001)	1. 사민주의 (DK-SE-FI) 2. 조합주의 높은 지출 (AT- BE-FR) 3. 조합주의 낮은 지출 (DE-IT-IE) 4. 자유주의 (AU-CA-JP-NZ-NO-CH-UK-US) 5. 후기-생산주의 (NL)	노동시장 참여율, 사회보장 지출	기술 통계(descriptive statistics)	OECD(1993)

저자	유형화	정책 영역/지표	방법론	자료 연도
Obinger and Wagschal (2001)	1. 자유주의 (CA-JP-CH-US) 2. 근본주의 (AU-NZ) 3. 보수주의 (AT-FR-IT) 4. 사민주의 (DK-NO-SE) 5. 혼합(Hybrid) (BE-DE-FI-IE-NL-UK)	사회경제적, 정치-제도적 결과 변수	군집분석	OECD (1965/1995)
Wildeboer Schut et al (2001)	1. 자유주의 (AU-CA-UK-US) 2. 보수주의 (BE-FR-DE) 3. 사민주의 (DK-NO-SE) 4. 혼합(Hybrid) (NL)	사회 보장 변수, 노동시 장 변수	PCA	1990년대 초반 연도들
Saint-Arnaud and Bernard (2003)	1. 자유주의 (CA-US-UK-NZ-AU-IE) 2. 보수주의 (BE-FR-DE- AT) 3. 사민주의 (SE-FI-NO-DK) 4. 라틴국가 (ES- IT-GR-PT)	사회적 상황, 공공 정책, 정치 참여	군집분석	1980년대, 1990년 대 여러 연도
Bambra (2004)	1. 낮은 수준의 탈가족화 (AU-JP-NZ-US) 2. 중간 수준의 탈가족화 (AT-BE-CA-FR-DE-IE-IT-NL-NO- CH-UK) 3. 높은 수준의 탈가족화 (DK-FI-NO-SE)	가족 정책	군집분석	OECD(1998)
Powell and Barrientos (2004)	1. 사민주의 (DK-SE-NO-NL) 2. 보수주의 (GR-DE-AU- PT-FR-ES-NZ-FI) 3. 자유주의 (AT-IE-US-UK-CA-BE)	사회보장지출, 교육지출, ALMP	군집분석	OECD, UNDP, ILO(1990년대)

저자	유형화	정책 영역/지표	방법론	자료 연도
Gal (2004)	1. 고득점 집단 (DK-SE) 2. 중-고득점 집단 (AU-DE-FR) 3. 저득점 집단 (ES-UK)	근로 상해(work injury) 프로그램	기술 통계(descriptive statistics)	ICBS(2002), ILO(1999), MISSOC(2001), OECD(2000)
Soede et al (2004)	1. 사민주의 (DK-FI-NO-SE) 2. 보수주의 (AT-BE-FR- DE-LX) 3. 자유주의 (AU-CA-IE-UK-US) 4. 혼합(Hybrid) (NL) 5. 지중해 모델 (GR-IT-PT-ES) 6. 동유럽 클러스터	사회보장, 노동시장 프로그램	PCA	여러 연도 (1998/2001)
Bambra (2006)	1. 자유주의 (NZ-AU-US-UK-JP) 2. 보수주의 (IE-IT-DE-CA-NL-DK) 3. 사민주의 (CH-AT-FR-BE-NO-FI-SE)	에스핑 앤더슨(1990)이 사용한 지표	기술 통계(descriptive statistics)	O E C D (1 9 9 8 , 1999)
Scruggs and Allan (2006)	1. 자유주의 (US-AU-JP-IT-UK-NZ) 2. 보수주의 (IE-CA-FR-AT-DE-FI) 3. 사민주의 (BE-NL-CH-DK-NO-SE)	에스핑 앤더슨(1990)이 사용한 지표	기술 통계(descriptive statistics)	Scruggs(2004)
Shalev (2007)	1. 사회주의 (FI-NO-DK-SE) 2. 가톨릭-보수주의 (IT-FR-BE-AT-IE) 3. 자유주의 (US-CA-CH-JP) 4. 보수주의 근접 (DE-NL) 5. 자유주의 근접 (UK) 6. 대척지(Antipodean) (AU-NZ)	제도주의, 조합주의	PCA	에스핑 앤더슨 (1990)

저자	유형화	정책 영역/지표	방법론	자료 연도
Castles and Obinger (2008)	2000 - 2004 1. 영미권 (CA-UK-AU-US-IE) 2. 의붓자식(Stepchildren) (CH-JP) 3. 북유럽 (DK-SE-NO) 4. 대륙형 (South IT-ES-GR-NL-PT), (North AT-DE-BE-FI-FR)	사회경제적 지출데이터	군집분석	OECD, Eurostat(1945/60, 1975/2004)
Schröder (2008)	1. FR-AT-BE-NL-PT-IT-ES-DE 2. SE-DK-FI-NO 3. UK-NZ- AU-CA-IE-US 4. CH 5. JP	산업 관계; 노동시장 지 표, 좌파 정당의 영향력; 금융 시스템 지표; 의료 시스템 지표	PCA	OECD(2003-2006), World Bank(2006)
Vrooman (2009)	1. 사민주의 (DK-SE-NO) 2. 조합주의 (DE-BE-FR) 3. 자유주의 (AT-UK-CA-US) 4. 혼합 (NL)	2개의 차원(50개 이상의 지표를 기반으로 함) 1. 보편주의-특수주의 2. 잔여적-확장적	PCA	여러 연도(1990년대 중심)
Kammer et al(2012)	1. 사민주의 (DK-FI-SE) 2. 혼합 (BE-NL) 3. 보수주의 (AT-LU-DE-FR) 4. 남부형 (GR-PT-IT-ES) 5. 자유주의 (IE-UK)	소득불평등(세 전, 세 후), 재분배 지표(Ryenolds- Smolensky Index), 개인 소득세, 사회보험기여금, 사회 혜택, 공적 연금	군집 분석	EU-SILC(2007)
Danforth(2014)	2000년 기준 6. AT-BE-DK-FI-FR-DE-IT-NL-NO -SE-CH 7. CA-IE-JP-UK-US 8. AU-NZ	탈상품화, 사회 계층화, 탈가족화, 빈곤율, 활성화 화	군집분석	1950-2000 (5년 단위)

저자	유형화	정책 영역/지표	방법론	자료 연도
Minas et al(2014)	1. 보수주의 (BE-AT-UK-FR-DE-NL-LU) 2. 남유럽/지중해 모델 (PT-CY-IT-ES-EL-IE-MT) 3. 사민주의(SE-FI-DK)	가족, 시장 혹은 국가의 복지 개입, 종교 활동 참 여, 후원주의	군집분석	Eurostat(2010/2011)
Ferragina et al(2015)	신사회위험 2. 보수주의(BE-IE-FR) 3. 지중해 국가(GR-IT-ES-PT) 4. 사민주의(DK-SE-DE-NL-FI) 5. 자유주의(AT-UK)	구사회위험, 신사회위험 관련 결과변수	군집분석	Eurostat(2005-2012)

출처: Ferragina and Seeleib-Kaiser(2011), 2009년 이후 자료는 필자가 업데이트함

<Abstract>

New Social Risk and Restructuring of welfare states, 1985-2010

Yang, Jongmin

Department of Sociology

The Graduate School

Seoul National University

This study examines whether welfare state model of the golden era is maintained or undergoing gradual transformation by analyzing the incremental change of welfare institution. In order to detect the gradual change of institution from 1985 to 2010, this paper uses two different methodologies, sequence analysis and historical and institutional case study, so that complement two research methods. Existing quantitative methods prevalently used in comparative welfare state research tend to maximize the difference between welfare states, which cannot detect the finite differences effectively. In this case, the latecomer of welfare states whose initial settings of institution are different from those of advanced welfare states are unable to draw meaningful implications. In this paper, we aim to provide a policy implication to Korea that should develop the welfare system according to changing nature of social risk by acknowledging the possibility of gradual but significant institutional change and capturing these meaningful small changes. The results of the study are summarized

as follows.

Above all, the results of sequence analysis show the differentiation of liberal regime and conservative regime. The United States, Japan, and Australia, which are divided into the independent group of liberal regime countries, maintain the lowest level of generosity index which represents decommodification or social policy for resolving old social risk. They also maintain the lowest level of Active Labor Market Policy(ALMP) and family expenditure that relate to new social risk. Since the total amount of expenditure is small, total tax revenue that stands for securing welfare finances is also the lowest. On the other hand, although the level of the generosity index and total tax revenue of New Zealand, The United Kingdom, and Ireland is similar to those of The United States, Japan, and Australia, they increased ALMP in the late 1990s, but have reduced it currently. Most of all, the prominent feature of this group is that it promotes a relatively high level of family-related policies compared to other liberal welfare regime countries, and shows a general increase in spending since the mid-1990s.

The conservative regime also shows the pattern of differentiation. First, Austria, Belgium, and France grouped into the same group with Finland. The generosity index remained mid-high level and reach the similar level of Nordic countries recently. They spend more family-related expenditure than the other conservative regime countries such as Germany, Switzerland, and the Netherlands, but the level of ALMP remains relatively low. On the other hand, Germany, Switzerland, and the Netherlands are divided into independent group and show unique pattern of the trajectory of change compared to the other conservative regime countries and Nordic countries. The greatest feature of these countries is that family-related spending to

facilitate work-family reconciliation is small, but the level of ALMP is the second largest among welfare states. However, they reduce the expenditure of ALMP in the late 2000s.

In order to examine the changing trajectory of welfare states more concretely and to examine the organization of social groups such as political parties, labor unions and employers' organizations as the cause of change and how the power relations between them are changing, we conduct historical and institutional case study. First, since the mid-1980s, Sweden already offered extensive social benefits compared to other welfare states and was able to sustain the system through full employment and a high level of tax burden. However, when oil shocks occurred in the 1970s, they were faced with the pressure of a policy response that was different from the golden era of welfare states. In the first phase, Sweden responded by expanding existing social policies. In the second phase, the dualization between labor market insiders and outsiders was deepened. In the final phase, workfare or recommodification is being emphasized. The cause of the change in Sweden is related to the change of the relationship between social actors surrounding the welfare system. As the unemployment rate soared after the economic crisis in the early 1990s and the fiscal pressure became worsened, the Social democratic party shifted its ideological orientation to conservatism and tend to accept the demand of employer's organizations as the spread of neoliberalism. In addition, in the process of economic globalization and the restructuring of the industrial structure, the status of the employers' associations has been strengthened, while the internal cohesion and political influence of labor union has been relatively weakened.

In the case of Germany, it initially responded in such a way as to

consume the existing system. However, as the unemployment rate soared after the unification of the early 1990s, labor market reform called the Hartz reform was implemented that facilitates the dualization of employment protection and social protection. In recent years, the tendency of workfare which emphasizes the responsibility and obligation of the unemployed has been strengthened. In the process of changing the welfare system in Germany, the political interaction of labor union, employers' association, and political parties has an important influence. Since the 1990s, as neoliberal discourses emphasizing the competitiveness of German companies in the global market have spread, political parties have begun to accept the demands of employer's association. In addition, as labor union's internal cohesion and political influence is weakened because dualization is deepened and the number of full-time jobs is shrinking, the influence of employers' association is getting stronger. This change in power relation between social groups are promoting changes in the welfare system in a way that reinforces workfare in recent years.

In the United Kingdom, when faced with unemployment and economic problems related to government debt from the late 1970s, it initially responded in a manner that reduced existing social benefits. However, as the income inequality was exacerbated and the problem of social exclusion became publicized, the New Labor government, which took power in 1997, implemented an activation policy or social investment strategy called the "Third way". But the New Deal program, which was pursued by the New Labor Party government, changed its policy orientation into workfare as conservative-liberal democratic government took power in 2010. In the process of changing the welfare system in the United Kingdom, the lack of

representation of labor unions and employers' organizations has had a significant influence. The labor unions in the UK were not a national level organization representing the interests of the working class throughout the industry and the employers' organizations were divided in favor of Conservative party and Labor party. Although the New Labor government, which took power in 1997, attempted to eliminate the oppressive relationship with social partners, it failed to reform its deregulated industrial relations system.

Based on the results of the analysis, the theoretical and methodological contributions of this study are as follows. First, two different analytical methods to measure the changes of welfare system since the 1980s are used to empirically examine whether the three welfare regimes formed in the golden era of welfare states are maintained or undergoing significant changes. Second, this study examines how the welfare state responds to the changing nature of social risk through sequence analysis and historical and institutional case study. The result of two different research methodologies empirically proves that three types of policy responses, dualization, social investment strategy, and workfare, do not necessarily correspond to three welfare regime, but are undergoing change via various policy responses. Finally, this study contributes to the methodological debate on how to measure the changes in welfare states that have recently been controversial from the methodological point of view. Through sequence analysis, we empirically analyzed whether the existing welfare regime is maintained or restructured by comparing the whole trajectories of the welfare state change. In particular, multi-channel sequence analysis is used to analyze the trajectories of the change of welfare system, taking into account of policy for old and new social risks and welfare financing.

keywords : gradual but significant institutional change, welfare regime, new social risks, historical institutionalism, sequence analysis, historical and institutional case study

Student Number : 2009-30819